

Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing?

**Knelpunten en maatschappelijke risico's rondom wet- en
regelgeving bij co-vergisting**

Zwolle, november 2016

Status:

Stuurgroep RIEC Noord: definitief

Strategische Milieukamer: definitief

VERTROUWELIJK

Opdrachtgevers:

NIA-themagroep co-vergisting

Stuurgroep Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Noord-Nederland

Auteurs:

10.2.e Bestuurskundige Politie Oost-Nederland 10.2.e

– analist RIEC Noord-Nederland 10.2.e

Betrokken partijen:

Belastingdienst

Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT)

Nationale Politie (eenheden Oost-Nederland, Noord-Nederland)

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek

Openbaar Ministerie, Functioneel Parket (OM / FP)

Provincie Overijssel

Provincie Drenthe

Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten

Regionale Uitvoeringsdiensten IJsselland en Twente

RIEC Oost-Nederland

RIEC Noord-Nederland

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Ontvanger:

Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)

Strategische Milieukamer

Handtekening opdrachtgevers

10.2.e

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inleiding.....	5
1. Doelstelling	8
2. Aanleiding	9
3. Opzet en uitvoering	11
4. Onderzoeksbevindingen.....	12
4.1. De economie van co-vergisting	12
4.2. Kwetsbare keten	15
4.3. Trends in de sector.....	18
4.4. Tegenstrijdige belangen	20
5. Knelpunten.....	22
5.1. Een papieren werkelijkheid	22
5.2. Complexe wet- en regelgeving.....	22
5.3. Fraude is lucratief en (te) gemakkelijk.....	22
5.4. Gebrek aan naleving leidt tot risico's voor milieu en volksgezondheid.....	23
6. Conclusies	24
Bronnenoverzicht.....	25

Voorwoord

Voor u ligt het Bestuurlijk Signaal "Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing?". Dit Bestuurlijk Signaal is een coproductie van de landelijke NIA-themagroep co-vergisting¹ en het RIEC Noord-Nederland.

Door middel van consultatie van deskundigen van organisaties die toezien op verschillende onderdelen van de keten van co-vergisting, op basis van hun interne data en op basis van publicaties en onderzoeksrapportages is een zo volledig mogelijk beeld geschetst van de knelpunten binnen deze keten. Deze knelpunten leiden onder meer tot risico's voor de volksgezondheid, milieu en misbruik van subsidies.

Veel dank gaat uit naar de deskundigen van de verschillende organisaties die bereid waren om uitgebreid de tijd te nemen om vanuit hun expertise een inhoudelijke bijdrage aan dit onderzoek te leveren. Dit Bestuurlijk Signaal wordt door hen ondersteund. Het betreft de volgende organisaties: leden van de NIA-themagroep co-vergisting: het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM), Nationale Politie, de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Daarnaast betreft het de Belastingdienst, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de provincies Drenthe en Overijssel, RIEC Noord-Nederland, RIEC Oost-Nederland, de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek (OFGV), het Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten en de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) IJsselland en Twente. Zonder het delen van hun visie op de knelpunten in de keten en de onderbouwing met interne gegevens en onderzoeksrapportages zou dit Bestuurlijk Signaal nooit de noodzakelijke verdieping hebben gekregen die nodig is om de problematiek in de keten zo volledig mogelijk in kaart te brengen.

Zwolle, november 2016

¹ Een NIA-thema komt voort uit de Nationale Intelligence Agenda Milieu. Deze agenda is opgesteld door de Strategische Milieukamer. Een NIA-themagroep is een thematisch informatie-netwerk. De themagroep wordt samengesteld uit een themaofficier van het Functioneel Parket en medewerkers van Politie en/of BOD, Inspectie of toezichthouders, die voor wat betreft kennis en/of ervaring een bijdrage kunnen leveren bij de uitvoering van de taak van de themagroep.

Inleiding

Omwonenden met gezondheidsklachten¹, een ontruimde woonwijk², doden na een explosie³ en vervuiling van landbouwgrond met verfstoffen⁴: dit zijn een aantal voorbeelden van incidenten rondom co-vergisters. De lijst met incidenten is lang. In een uitzending van KRO Reporter is al eens uitgebreid aandacht besteed aan de maatschappelijke risico's van co-vergisting⁵. Tijdens een lokaal onderzoek naar een co-vergister in Noord-Nederland zijn meerdere hiaten in bestaande wet- en regelgeving vastgesteld, die het mogelijk maken dat er misbruik wordt gemaakt van onder meer subsidies, vergunningen en onvolledigheden in handhaving en toezicht.

De Strategische Milieukamer heeft co-vergisting in 2015 tot een geprioriteerd thema benoemd⁶. In oktober 2015 heeft de NIA-themagroep co-vergisting vervolgens opdracht gegeven om een bestuurlijk signaal op te gaan stellen over dit thema. Vervolgens is naar aanleiding van een lokale casus in Noord-Nederland door de stuurgroep RIEC Noord-Nederland een vergelijkbare opdracht gegeven tot het schrijven van een bestuurlijk signaal om het ondermijnende aspect in deze markt in kaart te brengen. Na consultatie met diverse overheidspartijen bleek de landelijke NIA-themagroep co-vergisting dezelfde zorgen te hebben over deze sector en eenzelfde opdracht te hebben geformuleerd als het RIEC Noord, hetgeen geresulteerd heeft in deze coproductie.

Ondanks de aandacht die er door (diverse) bewindspersonen aan deze sector is besteed, blijven er na het raadplegen van diverse betrokken partijen veel knelpunten naar voren komen. Beide opdrachtgevers maken zich dan ook grote zorgen over de risico's die fraude binnen de keten van co-vergisting met zich meebrengt voor het milieu en de volksgezondheid.

Wat is co-vergisting?

Co-vergisting kan worden gedefinieerd als "elke vorm van vergisting van dierlijke mest vermengd met plantaardige en/of dierlijke co-vergistingsmaterialen, waarbij de hoeveelheid dierlijke mest uitgedrukt in gewicht minimaal 50% is". De materialen die wettelijk zijn toegestaan staan vermeld in Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Het vergisten van dierlijke mest in combinatie met toegestane co-producten kan onder bepaalde omstandigheden resulteren in de productie van biogas, elektriciteit en warmte. Het digestaat, het restproduct dat vrijkomt bij dit proces, kan als meststof worden toegepast⁷.

Duurzaamheidsdoelstelling

In Nederland staan ongeveer 100 co-vergistingsinstallaties⁸. Co-vergisting past volgens staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken "in de Warmtevisie en in de inzet van dit kabinet om een circulaire economie mogelijk te maken, mits deze ontwikkeling niet leidt tot maatschappelijk ongewenste effecten, bijvoorbeeld op de leefomgevingskwaliteit en de veiligheid⁹". De Rijksoverheid streeft ernaar dat in 2020 14 procent van alle energie die we in Nederland gebruiken uit duurzame bronnen komt¹⁰. De Rijksoverheid stimuleert daarom duurzame energieproductie uit co-vergisting via de RVO. Dit gebeurt door middel van de SDE+-subsidie, die is gebaseerd op de door de co-vergister geproduceerde energieproductie. Daarnaast investeren de Europese Unie en de provincies in deze sector. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

Risico's van co-vergisting

Landbouwgebieden worden vruchtbaar gehouden door de aanvoer van mest en kunstmest. Dit is cruciaal voor onze voedselvoorziening. Het jaar 2015 was door de Verenigde Naties daarom uitgeroepen tot 'international year of soils'. Wereldwijd stond in dat jaar de bodem en daarmee het natuurlijk kapitaal in de 'spotlight'. De behoefte aan voedsel neemt alleen maar toe. Wie zijn grond vruchtbaar kan houden, kan producten blijven leveren. Met de opkomst van het fenomeen co-vergisting in de afgelopen 15 jaar zijn er allerlei nieuwe stromen aan organisch (rest)materiaal van zeer verschillende kwaliteit op onze landbouwgebieden terechtgekomen. De vraag is daarom gerechtvaardigd in hoeverre deze sector bijdraagt aan een duurzaam bodembeheer en voedselveiligheid.

Volgens het rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet uit 2015 zijn de risico's voor gezondheid en veiligheid van mensen beperkt als de voorgeschreven regels van vergistingsinstallaties worden opgevolgd¹¹. Datzelfde wordt gesteld over de risico's voor milieuverontreiniging. Ook deze zijn beperkt als de aangewezen co-vergistingsmaterialen worden gebruikt en de regels en voorschriften worden opgevolgd. In de praktijk blijkt echter dat juist de naleving van wet- en regelgeving in deze sector een probleem is.

Bij opsporings- en toezichtinstanties zijn signalen bekend van afvalstoffen die niet in een co-vergister mogen worden toegepast en toch worden verhandeld aan co-vergisters. Het gaat dan onder andere om:

10.2.d

Aandacht ministeries

In reactie op deze problematiek zijn door verschillende betrokken ministers en staatssecretarissen diverse maatregelen genomen om de problematiek te beteugelen. Zo is er in 2009 door het ministerie van VROM een handreiking co-vergisting ontwikkeld voor vergunningverleners bij gemeenten en provincies die de aanvragen voor omgevingsvergunningen beoordelen¹². In 2015 zette staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken in op meer handhaving en meer samenwerking tussen de handhavingsinstanties¹³.

Naleving blijft een probleem

Desondanks constateren meerdere overheidsorganen die zich bezighouden met co-vergisting dat er nog altijd een aantal structurele knelpunten in deze markt bestaan. Daarbij gaat het onder andere om de complexe wet- en regelgeving, beperkte mogelijkheden tot fysieke bemonstering (duur en arbeidsintensief) van de gebruikte stoffen en fraudegevoeligheid van subsidies en regelingen, met alle risico's van dien. Daarbij zijn zowel overheidsorganen betrokken die zich bezighouden met de zogenaamde 'voorkant' van de markt (zoals provincies en de RVO; de subsidieverstrekkers) als met de 'achterkant' (opsporing, toezicht en handhaving, zoals politie, Openbaar Ministerie en omgevingsdienst(en)). De uitdaging ligt in de vraag hoe een markt die wordt gestimuleerd vanuit een streven naar duurzame energie, weer gezond gemaakt kan worden door het verbeteren van het naleefgedrag in deze markt.

Nu er bij controlerende instanties nog steeds een hoog percentage overtredingen wordt geconstateerd en er in opsporingsonderzoeken illegale stoffen worden aangetroffen bij en in co-vergisters, kan niet langer worden volgehouden dat in deze sector iedereen zich netjes aan de regels houdt. Gelet op de complexe wetgeving en het versnipperde toezicht gebeurt dit deels bewust, deels onbewust

11.1

Leeswijzer

In dit Bestuurlijk Signaal wordt nader ingegaan op de verschillende knelpunten die bestaan in de keten van co-vergisting. Allereerst wordt nader ingegaan op de doelstelling en aanleiding van dit signaal (hoofdstuk 1 en 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de opzet van dit signaal uiteengezet. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de belangrijkste onderzoeksbevindingen geschetst, waarna in hoofdstuk 5 nog eens de belangrijkste knelpunten op een rijtje worden gezet. In hoofdstuk 6 staan de conclusies.

1. Doelstelling

Dit Bestuurlijk Signaal is opgesteld om inzichtelijk te maken wat de structurele knelpunten, kwetsbaarheden en risico's zijn in de keten van co-vergisting, die zich lenen voor een integrale aanpak van milieu- en vermogenscriminaliteit. Het Bestuurlijk Signaal stelt zich ten doel om inzichtelijk te maken welke risico's en welke ondermijnende aspecten deze knelpunten met zich meebrengen. Dit ten behoeve van de verantwoordelijke bewindslieden, die daarop eventuele maatregelen kunnen treffen door het opstellen of aanpassen van wet- en regelgeving. Ter onderbouwing wordt enerzijds gebruik gemaakt van de (vele) eerdere rapportages en onderzoeken die door verschillende organisaties over deze keten geschreven zijn. Anderzijds wordt de relatie gelegd met de actuele situatie, zoals bekend bij de overheidsorganisaties die zich bezighouden met de subsidiëring en de toezicht- en opsporingskant van de keten van co-vergisting.

Vaak zijn de rapportages die in de afgelopen jaren geschreven zijn, opgesteld vanuit de visie en doelstelling van de eigen organisatie of gericht op een specifiek deel van de keten. Dit signaal verwoordt zoveel mogelijk invalshoeken van betrokken overheidspartijen, van zowel overheidsorganen die zich bezighouden met de 'voorkant' van de markt (zoals de provincies en de RVO, de subsidieverstrekkers) als met de 'achterkant' (opsporing, toezicht en handhaving, zoals politie, Openbaar Ministerie en omgevingsdiensten).

Vanwege het feit dat co-vergisting onderdeel is van een grotere keten van afvalstromen, richt dit Bestuurlijk Signaal zich niet slechts op de partijen die direct betrokken zijn bij de exploitatie van co-vergisters zelf, maar ook op de keten van ontdoeners, tussenhandelaren en bewerkers van afvalstoffen daaraan voorafgaand.

2. Aanleiding

Rond de eeuwwisseling is co-vergisting in beeld gekomen als bron van duurzame energie door biogas te vervaardigen uit het vergisten van mest en andere co-producten. In de beginjaren is het proces van co-vergisting verder op gang gekomen en zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de toepassing van mest- en andere producten ten behoeve van duurzame energie.

In 2008 is door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een strategische verkenning gedaan naar co-vergisting van mest¹⁴. In deze periode waren de meeste onderzoeken nog gericht op het (financieel) aantrekkelijk maken van co-vergisting.

Omstreeks 2010 is er in toenemende mate aandacht gekomen voor de risico's binnen deze sector. De toenmalige VROM-inspectie¹⁵ heeft begin 2010 in een rapport aandacht gevraagd voor de risico's van co-vergisting naar aanleiding van een aantal calamiteiten, enkele zelfs met doden als gevolg¹⁵. In de jaren daarna zijn diverse rapporten en onderzoeken naar buiten gebracht over de sector, waarin ook telkens de nodige handhavingsknelpunten en risico's zijn benoemd¹⁶. Zoals in de inleiding al genoemd, hebben verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om deze problematiek te beteugelen.

Ondanks al deze maatregelen blijven de knelpunten en risico's echter grotendeels bestaan. Het gaat daarbij vooral om fraude met afvalstoffen, misbruik van subsidies en het misbruiken van hiaten in toezicht en regelgeving. In dit signaal zal dieper op deze knelpunten worden ingegaan.

11.1

Ook de subsidieverstrekkende partijen, onder meer de RVO en de provincies, zijn zich steeds meer bewust geworden van de risico's in deze branche.

Opdracht voor Bestuurlijk Signaal

Dit Bestuurlijk Signaal is geschreven in opdracht van zowel de NIA-themagroep co-vergisting van de Landelijke Milieukamer als de stuurgroep RIEC Noord-Nederland. De Landelijke Strategische Milieukamer heeft een NIA-Milieulijst opgesteld (Nationale Intelligence Agenda) met daarop een aantal geprioriteerde milieuthema's, waaronder co-vergisting. Reden om een NIA-themagroep co-vergisting op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van politie, NVWA, ILT en het FP. Laatstgenoemde zit de themagroep voor.

De NIA-themagroep heeft in oktober 2015 opdracht gegeven om hierover een Bestuurlijk Signaal te schrijven omdat de betrokken opsporingsdiensten bij herhaling tegen dezelfde knelpunten aanlopen, waarvan in de praktijk misbruik wordt gemaakt.

De Stuurgroep RIEC Noord-Nederland heeft tijdens haar bijeenkomst op 24 februari 2016 eveneens opdracht gegeven een Bestuurlijk Signaal te schrijven, omdat naar aanleiding van een lokale casus in Noord-Nederland, na consultatie met meerdere, deels landelijke partijen, is gebleken dat de problematiek in de lokale casus onderdeel is van landelijke problematiek in de keten van co-vergisting (zie praktijkvoorbeeld, p 14).

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie om een Bestuurlijk Signaal te schrijven is als volgt. Legale maatschappelijke processen, waaronder de complexe regelgeving, vergunningverlening, subsidies en de inrichting van toezicht en handhaving, maar ook gebrekkige registratie door handelaren/inzamelaars, maken deze sector kwetsbaar voor het plegen van meerdere vormen van fraude en risicovolle milieuovertredingen. Hierbij gaat het om structurele knelpunten en niet om incidenten.

¹⁴ Tegenwoordig de Inspectie Leefomgeving en Transport

De maatschappelijke risico's van deze knelpunten bestaan onder meer uit misbruik van overheidsgelden en ernstige risico's voor de volksgezondheid en voor het milieu door onvoldoende zicht op de afvalstromen richting co-vergisters. Dit heeft als gevolg dat eveneens onduidelijk is welke stoffen er in het digestaatⁱⁱⁱ belanden, die via die weg weer als onderdeel van de meststof over de landbouwgrond worden uitgereden en mogelijk in de voedselketen terecht komen. Dit kan ernstige maatschappelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu.

Dit alles maakt dat er onder de betrokken overheidsinstanties een brede behoefte bestaat om hierover een signaal af te geven aan de betrokken ministeries.

ⁱⁱⁱ Vergiste mest

3. Opzet en uitvoering

Consultatie LIEC

Begin 2016 zijn er meerdere afstemmingsmomenten geweest tussen de landelijke NIA-themagroep co-vergisting en het RIEC Noord-Nederland met het LIEC over het proces van het indienen van een Bestuurlijk Signaal. Vervolgens is dit afgestemd met de partners in de NIA-themagroep co-vergisting.

Informatieverzameling

Vanaf februari 2016 is er veel informatie over de co-vergistingsketen verzameld. Vrijwel alle (overheids)organisaties die zich bezighouden met co-vergisting hebben onderzoeksrapportages over deze markt geschreven. Voor dit Bestuurlijk Signaal is onder andere informatie verzameld van:

- Politie / Openbaar Ministerie: informatie over (aantallen en soort) strafrechtelijke onderzoeken;
- NWWA: meerdere onderzoeksrapportages;
- ILT: meerdere onderzoeksrapportages;
- provincies Drenthe en Overijssel: informatie over provinciaal subsidiebeleid;
- RVO: cijfers over aantallen co-vergisters en subsidiebeleid;
- Gelderse omgevingsdiensten en de Overijsselse uitvoeringsdiensten: tactische analyse co-vergisting, barrièremodel co-vergisting en evaluatie ketentoezicht co-vergisting;
- Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek: bevindingen ketentoezicht;
- meerdere RIEC's: aan alle RIEC's is gevraagd welke informatie er bij hen bekend is met betrekking tot co-vergisting;
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu: inspectierapport VROM 2010;
- open bronnen: overige openbare onderzoeksrapporten over de keten.

In het bronnenoverzicht staan deze rapportages genoemd. De aangeleverde cijfers en rapportages richten zich logischerwijs vaak op dat deel van de keten waarmee de betreffende organisatie zich in haar dagelijkse werkzaamheden bezighoudt. In dit Bestuurlijk Signaal is een totaalbeeld geschetst van de belangrijkste knelpunten en risico's binnen de gehele keten.

Tijdsontwikkeling

Gedurende het proces is er voortdurend afstemming geweest met (landelijke) experts op het gebied van co-vergisting, onder meer met de eerder genoemde NIA themagroep. Ook is er contact geweest met organisaties die zich bezig houden met subsidieverstrekking, zoals de RVO en de provincies Overijssel, Drenthe, Groningen en Friesland, en tevens met diverse omgevingsdiensten en gemeenten in het kader van de vergunningverlening.

Daarnaast is er op 18 april 2016 een expertmeeting geweest die als doel had om met zoveel mogelijk betrokken experts gezamenlijk de knelpunten en risico's in deze markt te benoemen. Hierbij waren vertegenwoordigers aanwezig van de politie, het FP, de provincie Overijssel, de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, het Team Ketentoezicht van de Gelderse Omgevingsdiensten, ILT en RIEC Noord Nederland. Het concept Bestuurlijk Signaal is eveneens aan alle aanwezigen van deze expertmeeting voorgelegd om eventuele opmerkingen en aanvullingen te kunnen geven. In juni zijn deze opmerkingen zoveel mogelijk verwerkt. Ook tijdens het schrijven heeft er consultatie van de diverse partijen plaatsgevonden. Het tweede concept is vervolgens in oktober 2016 aan de NIA-themagroepleden voorgelegd waarna de definitieve versie aan de Stuurgroep RIEC Noord en aan de Strategische Milieukamer is aangeboden ter accordering. Na accordering door beide opdrachtgevers, wordt het bestuurlijk signaal aan het LIEC aangeboden.

Akkoord opdrachtgevers

Op 14 december 2016 is door de stuurgroep RIEC Noord-Nederland het definitieve Bestuurlijk Signaal geaccordeerd en in september 2017 door de Strategische Milieukamer.

4. Onderzoeksbevindingen

4.1. De economie van co-vergisting

Stimuleringsbeleid

Co-vergisting draagt bij aan de duurzame-energiedoelstellingen van het huidige kabinet, door het benutten van energie uit reststoffen, het vermijden van CO₂-emissie uit mest en het (her-)gebruik van het digestaat als meststof. Daarmee is het een sector die in de vorm van een circulaire economie¹⁷ meststoffen en reststoffen op een duurzame manier hergebruikt.

Het Nederlandse beleid, gericht op het stimuleren van duurzame energieproductie, wordt in Nederland al enige jaren ondersteund met subsidies. De minister van Economische Zaken heeft voor 2016 het totale budget voor stimulering van duurzame energieproductie verdubbeld naar € 8 miljard¹⁸. Co-vergisting is echter niet rendabel¹⁹. Voor een deel zullen deze subsidies daarom worden ingezet voor het compenseren van de onrendabele top (het verschil tussen kosten en baten om te zorgen dat de onderneming niet verliesgevend is) van deze vorm van duurzame energieopwekking via de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+)²⁰. Bij de (theoretische, ex ante) berekening van de onrendabele top wordt onder meer uitgegaan van de afschrijvingen van installaties en de kosten van het rantsoen (dat wat in de co-vergister wordt ingevoerd). De RVO²¹, die namens het ministerie van Economische Zaken onder andere de subsidies verstrekt, heeft in 2014 en 2015 respectievelijk € 62,2 en € 70,8 miljoen aan subsidie aan co-vergistingsprojecten betaald. RVO keert deze subsidies uit in opdracht van de betrokken ministeries, omdat co-vergisting zonder subsidies niet rendabel is²². De looptijd van subsidieprojecten is ca. 12 jaar.

Bij de subsidieverstrekking door RVO moet men een bedrijfsplan overleggen waarin een schatting wordt gemaakt van de te maken kosten en baten. RVO toetst als het ware zijnde de bank. Zo wordt gekeken of er voldoende eigen vermogen is om de investering in een installatie te kunnen plegen.

10.2.c

Dit kan pas wanneer de vigerende regelgeving op dit punt wordt gewijzigd.

10.2.c

Wel gaat het verlenen van deze vorm van subsidie gepaard met een toetsing op duurzaamheid, namelijk de daadwerkelijk geproduceerde energie. Achterblijven van de geproduceerde energie ten opzichte van de prognose kan leiden tot verrekening van voorschotten. Ook kunnen constatering door de NVWA leiden tot correctie van de subsidie. Bij herhaling is terugvordering van subsidies mogelijk wanneer wederom niet aan de voorwaarden is voldaan.

Naast de RVO verstrekken ook de Europese Unie (via verschillende fondsen) en de provincies subsidies voor duurzame energie, waaronder co-vergisting²³. De provinciale subsidies richten zich op het stimuleren voor het bouwen van de installaties. De hoogte van deze subsidies is niet bekend. Dit komt mede doordat het vaak (deels) leningen met uiteenlopende voorwaarden betreft en doordat er veel provinciale verschillen zijn in het aantal aanwezige co-vergisters. Van de provincies waarmee contact is geweest (Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel) hebben alleen de provincies Groningen en Friesland informatie kunnen verstrekken. Deze provincies hebben (voor zover bekend) in de periode 2014-2015 geen leningen of subsidies verstrekt ten behoeve van vergistingsinstallaties. Wel is er door

10.2.c

de provincie Groningen in deze periode voor € 244.538,- aan subsidie verstrekt aan projecten rondom co-vergisting, voornamelijk voor haalbaarheidsstudies. [redacted]

10.2.c/11.1

Kosten van afschrijvingen

Kosten van afschrijvingen bepalen ca. 10% van de kosten van een co-vergistingsproject. [redacted]

10.2.c/11.1

10.2.c/11.1

11.1

Prijzen en beschikbaarheid van co-producten

De rentabiliteit van co-vergisting is grotendeels afhankelijk van de prijzen van toegestane producten. Nederland kent vergeleken met ons omringende landen een relatief streng kader wat betreft toegestane producten voor co-vergisting. In Nederland is er sprake van een zogenaamde Aa-lijst. Deze lijst geeft de producten aan die aan de mest mogen worden toegevoegd opdat het digestaat nog als meststof mag worden toegepast. Door het strenge kader zijn toegestane co-producten in Nederland relatief schaars, met hogere prijzen als gevolg. Toegestane producten moeten dikwijls uit het buitenland worden geïmporteerd. Co-vergisters uit Duitsland of België hebben te maken met een milder regime, waardoor zij meer en andere producten als co-product mogen toepassen in hun co-vergisters. Producten die als co-product mogen worden gebruikt zijn daardoor daar ook relatief makkelijker en goedkoper verkrijgbaar. Deze spanning op de co-productenmarkt wordt bevestigd door de RVO.

Al in 2010 is door de Technische Commissie Bodem (TCB) een advies²⁴ opgesteld over hoe zou moeten worden omgegaan met het toestaan van co-vergistingsmaterialen in relatie tot de bodemkwaliteit. In dat advies werd ook ingegaan op knelpunten die in de sector ervaren werden met betrekking tot de zogenaamde Aa-lijst van co-vergistingsmaterialen. Het aantal co-vergistingsmaterialen op deze lijst werd als te gering ervaren, waardoor onvoldoende co-vergistingsmaterialen beschikbaar zouden zijn. Dit is een van de redenen waarom deze relatief duur zijn.

Fraude met afvalstoffen

Voor genoemde hoge prijzen voor toegestane afval- en reststoffen creëren een economische prikkel voor malafide partijen binnen de keten van co-vergisting om niet-toegestane afvalstoffen te gebruiken. Zo wordt de ontdoener die zijn afvalstoffen kwijt moet en hier normaal voor moet betalen, nu geprikkeld door lagere kosten of zelfs opbrengsten voor zijn afvalstoffen. De tussenhandelaar verdient aan de handel van deze afvalstof en de exploitant van de co-vergister verdient mogelijk meer doordat illegale co-

vergistingsproducten goedkoper worden aangeboden of doordat illegale afvalstoffen leiden tot een hogere energieproductie en dus ook tot hogere inkomsten uit verkoop van duurzame energie of meer subsidie (voor zover de maximale hoogte van de subsidie nog niet is bereikt). Dit fenomeen heeft een aantrekkingskracht op dubieuze handelaren die de sector co-vergisting gebruiken voor het verdienen van veel geld, ten nadele van het milieu en de voedselveiligheid²⁵.

Er bestaat dus voor meerdere partijen een economische prikkel om fraude met afvalstoffen te plegen en uit diverse (strafrechtelijke) onderzoeken komt naar voren dat dit ook regelmatig gebeurt. Zo werd tijdens een onderzoek van de voormalige VROM-inspectie steekproefsgewijs bij acht handelaren en leveranciers van co-producten controles uitgevoerd. Zij concludeerden dat slechts bij 25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van co-producten, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen zijn geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de acht geïnspecteerde handelaren of leveranciers van co-producten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen²⁶. Ook uit informatie van één van de betrokken omgevingsdiensten blijkt dat vier van de vier grote tussenhandelaren van afvalstoffen die in de betreffende regio actief zijn (dus 100%), als verdachte naar voren komen in strafrechtelijke onderzoeken²⁷.

Financiële consequenties

10.2.c

Toelichting op de grafiek:

10.2.c

10.2.c

4.2. Kwetsbare keten

De keten van co-vergisting in het kort

De keten van co-vergisters laat zich het beste beschrijven aan de hand van de processtappen die de meststoffen en rest- en afvalstoffen doorlopen. Daarbij spelen de primaire ontdoener, de secundaire ontdoener en de exploitant van de co-vergister een prominente rol²⁹.

De primaire ontdoener is degene waar de rest- of afvalstoffen ontstaan. De secundaire ontdoeners zijn de inzamelaars of bewerkers die de ingekochte rest- of afvalstoffen opslaan en/of bewerken om deze vervolgens weer door te leveren aan de co-vergisters.

In de keten speelt ook de transporteur telkens een belangrijke rol, als het gaat om het vervoer van de betreffende (afval)stoffen. Uiteindelijk komen de (afval)stoffen terecht bij de exploitant van de co-vergister, die ervoor zorgt dat de (afval)stoffen in de co-vergister worden toegepast.

De (afval)stoffen mogen in de co-vergister worden toegepast in de verhouding van minimaal 50% dierlijke meststoffen in combinatie met de toegestane rest- of afvalstoffen, zoals beschreven in Bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Indien men zich houdt aan deze verhoudingen en producten, wordt het restproduct na vergisting (het zogenaamde digestaat) als meststof beschouwd en mag dit over het land worden uitgereden. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan wordt het digestaat in principe als afvalstof beschouwd en moet deze ook als zodanig worden verwerkt, met alle extra bijkomende kosten van dien.

Toezicht en handhaving

De Technische Commissie Bodem (TCB)³⁰ en meer recent ook de Commissie Deskundigen Meststoffenwet³¹ constateerden ook al dat het financieel lucratief kan zijn voor handelaren en exploitanten om niet toegestane afvalstoffen 'weg te mengen' bij co-vergisting van mest, wanneer er onvoldoende toezicht en handhaving is.

Een recente rapportage over het ketentoezicht in de regio Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, constateert dat er bij stelselmatige controles in een bepaalde periode relatief veel (administratieve) overtredingen zijn³². In dat rapport blijkt bovendien dat deze overtredingen veelal betrekking hebben op *"verkeerde benamingen, ontbreken benamingen, ontbreken handtekeningen en het ontbreken van verplichte documenten"*. Bovendien komt daarin naar voren dat de overtredingen betrekking hebben op *"aangevoerd materiaal uit het buitenland wat zelden betaalbaar is, tenzij er iets met de partij aan de hand is"*. Ook uit de evaluatie ketenaanpak co-vergisting van het Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten komen deze signalen naar voren. Zo wordt gesteld dat: *"Er diverse fysieke maar ook administratieve overtredingen zijn geconstateerd bij alle gecontroleerde bedrijven. Met name het naleefgedrag bij de handelaren (tussenhandel en die bedrijven die mogen mengen) brengt risico's met zich mee."* Ook wordt daarin het definitieprobleem of iets een afvalstof of een grondstof is, benadrukt. Het ontbreekt aan duidelijkheid vanuit de landelijke overheid. Bedrijven maken hiervan misbruik. Het bemoeilijkt de aanpak van malafide acteurs in de co-vergistingsbranche en vergroot daardoor de risico's³³.

Daarmee wordt nog eens onderstreept wat al eerder is geconstateerd, namelijk dat definities van wat onder legale co-producten verstaan wordt, niet consistent worden toegepast en technisch ingewikkeld zijn. Er is bovendien sprake van versnipperd toezicht in de keten. Zo zijn er veel bevoegde gezagen: de NWWA DBP (dierlijke bijproducten), NWWA Mest, ILT EVOA/VIHB (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen/Vervoerder, Inzamelaar, Handelaar en Bemiddelaar), de omgevingsdiensten en de politie. Samenwerking tussen deze bevoegde gezagen vindt lang niet altijd plaats.

10.2.d

Daarnaast wordt breed erkend dat het vaak nog ontbreekt aan de juiste kennis op gebied van techniek en wettelijk kader en wordt er nog (te) weinig kennis uitgewisseld tussen de partners onderling³⁴. Een voorbeeld hiervan is het niet eenduidig hanteren van definities van afvalstoffen in de wet- en regelgeving. Ook wordt door de partners aangegeven dat de complexiteit eveneens geldt voor het gebruik van dierlijke bijproducten bij co-vergisting en het ontbreken van een gelijk speelveld op EU-niveau. Het versnipperde toezicht en handhaving in de hele keten, zoals hierboven omschreven, werkt niet bevorderlijk. Overigens wordt in diverse projectvormen, waaronder het eerdergenoemde ketentoezicht in Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, al wel (samen)gewerkt op gebied van toezicht en handhaving en aan verbetering op het gebied van de onderlinge kennisuitwisseling en kennisdeling tussen ketenpartners. Dit soort initiatieven draagt zeker bij aan kennisuitwisseling en samenwerking, maar kan niets veranderen aan de huidige wet- en regelgeving, noch aan de inrichting van de sector.

11.1

Strafbare feiten

Geconstateerde overtredingen vanuit toezicht en handhaving zijn vaak aanleiding om een strafrechtelijk onderzoek te starten. In Gelderland waren er bijvoorbeeld vier gevallen waarbij door toezicht ongeregeligheden zijn geconstateerd. In al die vier gevallen heeft dit geleid tot een strafrechtelijk onderzoek³⁵. Strafrechtelijke onderzoeken naar co-vergisters vertonen vaak een complex van strafbare feiten waaronder valsheid in geschrifte, overtreding van vergunningvoorschriften en overtreding van de Wet Milieubeheer. Zo zijn in de politie-eenheid Oost-Nederland alleen al in 2015 drie strafrechtelijke onderzoeken gedaan naar misstanden in de sector co-vergisting [redacted]

10.2.c [redacted]

In al deze onderzoeken speelden vooral de intermediairs een prominente rol en hadden de strafbare feiten telkens betrekking op valsheid in geschrifte, overtreding van vergunningvoorschriften en overtreding van de Wet Milieubeheer.

In totaal zijn er bij de Nationale Politie over de periode van 2014 tot heden (medio 2016) 19 strafrechtelijke onderzoeken op het thema co-vergisting bekend. Daarvan zijn er 7 afgerond [redacted]

10.2.c [redacted] Daarbij moet worden opgemerkt dat dit dus de zaken betreffen die daadwerkelijk hebben geleid tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging. [redacted]

11.1 [redacted]

Vergunningen

11.1 [redacted]

Ook dit kan deels verklaard worden door de complexe wetgeving en de beperkte specialistische kennis die men op dit gebied in huis heeft. [redacted]

10.2.c [redacted]

Ook uit de evaluatie ketenaanpak co-vergisting van het Team Ketentoezicht van de Gelderse Omgevingsdiensten blijkt dat in sommige gevallen illegale activiteiten indirect zijn gefaciliteerd door de omgevingsvergunning³⁶.

Het behoeft geen uitleg dat een dergelijk tekort aan specialistische kennis in combinatie met de complexe wetgeving, veel ruimte laat voor misbruik in deze toch al kwetsbare sector.

Kwetsbaarheden

10.2.d [redacted]

10.2.d [redacted]

[redacted] Dit geldt met name voor de rest- en afvalstoffen die de co-vergisters ingaan. Dit wordt bemoeilijkt doordat er vaak sprake is van een internationaal speelveld. Doordat stoffen in het buitenland bewerkt kunnen worden buiten het zicht van de Nederlandse toezichthouders, is de precieze herkomst en samenstelling van deze stoffen vaak niet te achterhalen.

³⁵ Peildatum augustus 2016

10.2.d

Fraude is lucratief

Zoals eerder aangegeven is het bovendien financieel zeer aantrekkelijk om 'creatief' om te gaan met het beschrijven van co-producten vanwege de hoge prijzen die betaald moeten worden voor legale co-producten tegenover de lage prijzen van illegale co-producten of andere afvalstoffen³⁹. Dit is in de kern het verdienmodel voor het omkatten en/of wegmengen van niet toegestane producten in de keten van co-vergisters. Er zijn grofweg drie manieren om fraude te plegen rondom co-vergisters:

1. Fraude met wegmengen of omkatten van afvalstoffen door de exploitant (grafiek 1 op pagina 13);
2. Fraude met omkatten van afvalstoffen door tussenhandelaren.

10.2.c

In alle gevallen is het extra lucratief om frauduleus te handelen vanwege de subsidies die worden verstrekt op de onrendabele top van de exploitatie van de co-vergister of vanwege de hoge investeringskosten voor de bouw van installaties. Aangezien er bovendien sprake is van optimale subsidiebesteding door de overheid, wordt er bij de verstrekking ervan nog maar weinig rekening gehouden met fraude preventie of controle.

Risico's voor milieu en volksgezondheid

10.2.d

Doordat er, zoals hierboven genoemd, een economische prikkel bestaat voor meerdere partijen om te frauderen met afvalstoffen, bestaat er een reële kans op lozing van niet-toegestane afvalstoffen in de co-vergister en uiteindelijk via het digestaat op de landbouwgronden. 10.2.d

Het gebruik van niet-toegestane afval- en reststoffen leidt tot ernstige risico's voor de volksgezondheid. Doordat deze afval- en reststoffen, wanneer zij de co-vergister verlaten, in het digestaat terecht komen en vaak over landbouwgrond worden uitgereden, komen zij in de bodem, grondwater, of - via de op die gronden grazende dieren of geteelde gewassen - in de voedselketen terecht. Hoge concentraties van bepaalde stoffen kunnen schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Zo waarschuwde de Wageningen Universiteit onder meer voor risico's op salmonella, varkenspest en MKZ bij het mengen van verschillende soorten mest⁴⁰. Daarnaast is ook al eens gebleken dat er chemisch afval uit de verfindustrie over het land was verspreid, doordat gewassen in het voorjaar niet groen maar rood werden⁴¹. Ook de (bio)gassen die vrijkomen tijdens het co-vergistingsproces kunnen door verkeerd toegepaste afvalstoffen extra giftig, brandbaar of hinderlijk worden.

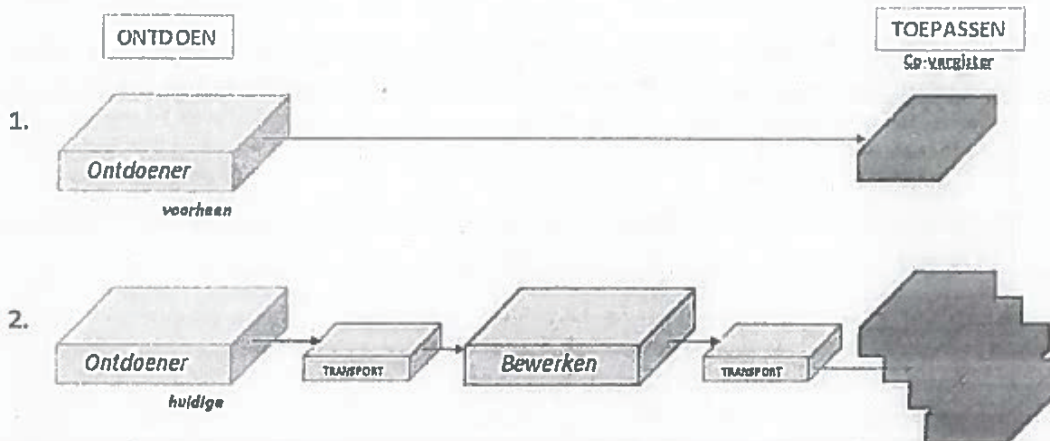
4.3. Trends in de sector

Door toezicht- en opsporingsinstanties wordt een aantal trends in de sector van co-vergisting waargenomen. Zo gaat het in de hele keten van co-vergisting al lang niet meer alleen om het duurzaam opwekken van energie. Het gaat ook om geld; om veel geld. Failliete co-vergisters worden steeds vaker opgekocht door intermediairs. Hierdoor krijgen partijen soms een groot deel van de keten in eigen hand.

10.2.d/11.1

Op deze wijze bestaat het risico dat oneigenlijk gebruik van co-vergisters wordt verhuld, waarbij ook nog eens subsidie ontvangen wordt over het opwekken van duurzame energie uit illegaal toegepaste afvalstoffen. In onderstaand schema met bijbehorende uitleg wordt hier dieper op ingegaan.

Co-vergisting



10.2.c

Situatie 1: 'zoals bedoeld'

De opzet van de co-vergistingswereld was vrij overzichtelijk. Een co-vergister ontvangt zijn goed herkenbare co-product. Visueel is goed te zien of het materiaal voldoet aan de bijgeleverde omschrijving. De eigenaar van de co-vergister is een individuele boer die weet waar het door hem te gebruiken co-product vandaan kwam. De co-producten zijn betaalbaar en de kwaliteit is goed. De risico's voor mens en milieu zijn beperkt.

Situatie 2: 'huidige praktijk'

Door opkomst van co-vergisting en de schaarste die optreedt in co-producten zijn diverse afvalverwerkende bedrijven zich op de co-vergistingsmarkt gaan begeven. De aanvoer van co-producten komt niet meer direct van de primaire ontdoener, maar wordt door de individuele co-vergister afgenomen van deze 'bewerkers'. Met de schaarste die optreedt, wordt het erg verleidelijk om afvalstoffen aan het co-product toe te voegen die zeer variëren in kwaliteit en samenstelling. De 'bewerkers' halen deze afvalstoffen op bij ontdoeners, slaan het materiaal op in opslagtanks en storkelders, mixen het met 'goed' organisch restmateriaal om het vervolgens als 'co-product' te verkopen aan exploitanten van co-vergisters. Door deze werkwijze wordt de herkenbaarheid van het co-product zeer onduidelijk. Dit gebeurt ook door middel van het toepassen van valse Euralcodes en het gebruik van verkeerde benamingen voor de producten. Er worden mengsels van afvalstoffen aangeleverd bij de co-vergisters waarbij niet meer met één oogopslag te bepalen is wat de samenstelling is. Ook de primaire herkomst wordt verhuld omdat het materiaal niet meer bij de primaire ontdoener vandaan komt, maar bij de 'bewerkers'.

Eerder is al duidelijk gemaakt hoe lucratief dit kan zijn voor malafide partijen. Het materiaal wat bij de co-vergisters aangeleverd wordt is lang niet altijd hetzelfde als uit de omschrijving blijkt en mag er dus niet in.

De risico's voor mens en milieu worden hierdoor, gelet op de stoffen die worden aangetroffen, ineens zeer reëel.

10.2.c

4.4. Tegenstrijdige belangen

Gedurende het opstellen van dit signaal is duidelijk geworden dat het hier een sector betreft met twee gezichten. Enerzijds is er een duidelijk duurzaamheidsbelang en een economisch belang om deze sector van overheidswege te stimuleren. De opbrengst in termen van duurzame energie, maar ook in het nuttig aanwenden van mestoverschotten en rest- en afvalstoffen en het terugdringen van CO2 emissies sluit aan bij het streven naar een meer duurzame samenleving en naar een circulaire economie. Deze uitgangspunten veronderstellen echter dat in deze sector ook aan de randvoorwaarde wordt voldaan dat wet- en regelgeving netjes wordt gevolgd. Dat blijkt in de praktijk dus niet altijd het geval. De oorzaak hiervan ligt in het gegeven dat de wet- en regelgeving erg complex is, de sector economisch kwetsbaar is, toezicht en handhaving versnipperd zijn en fraude met afvalstoffen lucratief is. Hierdoor ontstaan risico's voor de veiligheid van mens en milieu, doordat (gevaarlijke) afvalstoffen op landbouwgronden en daardoor mogelijk zelfs in de voedselketen terecht komen.

Ook in een co-vergister zelf kunnen dergelijke productstromen gevaar opleveren, doordat dit in bepaalde gevallen kan leiden tot schuimvorming of zelfs ontploffingen.

Anderzijds komt het belang van veiligheid, volksgezondheid en milieu haaks te staan op de eerdergenoemde economische en duurzaamheidsbelangen. Rondom het thema milieu ontstaat zelfs een soort interne tegenstrijdigheid wanneer de beoogde duurzaamheid dreigt om te slaan in (levensgevaarlijke) risico's voor mens en milieu.

10.2.c

11.1

^{vi} Zie praktijkvoorbeeld op p14

Deze aanpak begint met het zichtbaar maken van het probleem en het creëren van bewustwording bij alle betrokken partijen. Illustratief hiervoor is de expertbijeenkomst geweest, waarbij er duidelijk verschillende beelden bestonden over de sector co-vergisting tussen mensen uit toezicht en opsporing enerzijds en mensen uit de vergunning- en subsidieverlening anderzijds. Door de verschillende kanten van dezelfde sector beter met elkaar in verbinding te brengen, kan al een eerste stap worden gezet op het gebied van bewustwording en mogelijk preventie en aanpak.

5. Knelpunten

De knelpunten in deze keten liggen vooral op het gebied van naleving van wet- en regelgeving, administratie en controle. Zoals hiervoor reeds beschreven, blijken deze in de praktijk namelijk nog steeds vaak niet in orde te zijn bij de betrokken ondernemingen in deze keten.

10.2.d

[redacted] Dit geldt zowel voor de stoffen die de co-vergisters ingaan, als voor de stoffen die als digestaat (meststof) de co-vergisters verlaten.

10.2.d

[redacted] Dit komt onder meer doordat bemonstering duur en arbeidsintensief is. Daardoor is vaak op geen enkele wijze verifieerbaar dat wat op papier de co-vergisters in gaat, ook daadwerkelijk voldoet aan wet- en regelgeving. [redacted]

10.2.d

11.1

5.2. Complexe wet- en regelgeving

Daarnaast geldt dat de wetgeving op het gebied van co-vergisters zeer complex is, misschien wel te complex. Immers, als de toezichthoudende instanties verschillende definities hanteren, of deze verschillend uitleggen, is de betreffende definitie of regel misschien wel niet duidelijk genoeg. Daar komt ook bij dat toezicht en handhaving op de sector versnipperd is. [redacted]

11.1

5.3. Fraude is lucratief en (te) gemakkelijk

Zoals eerder aangegeven is het bovendien financieel zeer aantrekkelijk om 'creatief' om te gaan met het beschrijven van co-producten vanwege de hoge prijzen die betaald moeten worden voor legale co-producten tegenover de lage prijzen van illegale rest- of afvalstoffen⁴². Dit is in de kern het verdienmodel geworden voor het omkatten en/of wegmengen van niet toegestane producten in de keten van co-vergisters.

Duidelijk is dat het zeer lucratief kan zijn om te sjoemelen met de wet- en regelgeving rondom co-producten. 11.1

10.2.c/10.2.d/11.1

11.1

Vanuit verschillende strafrechtelijke onderzoeken bestaat het beeld dat er ondernemers actief zijn, die zonder verstand te hebben van landbouw, meststoffen of duurzame energie, toch telkens opduiken als exploitant of eigenaar van een co-vergistingsinstallatie. De vraag is of deze personen wel van onbesproken gedrag zijn en of zij ook duurzame energieproductie als doel voor ogen hebben.

11.1

5.4. Gebrek aan naleving leidt tot risico's voor milieu en volksgezondheid

10.2.d/10.2.c

Doordat er, zoals hierboven genoemd, een economische prikkel bestaat voor meerdere partijen om te frauderen met afvalstoffen, bestaat een reële kans op lozing van niet-toegestane afvalstoffen. Uit de door de toezichts- en handhavingsinstanties aangeleverde informatie blijkt dat hier meermaals sprake van is geweest. Meer capaciteit toekennen voor toezicht en handhaving lost dit probleem niet op zolang de regelgeving niet eenduidiger en beter controleerbaar wordt gemaakt en er niet één instantie komt, die de regie krijgt over het toezicht van de hele keten.

Het vermengen van niet-toegestane afvalstoffen leidt tot ernstige risico's voor de volksgezondheid. Doordat deze afvalstoffen, wanneer zij de co-vergister verlaten, in het digestaat komen en dit vaak over landbouwgrond worden uitgereden, komen zij direct in de voedselketen terecht. Hoge concentraties van bepaalde afvalstoffen kunnen schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Daarmee wordt een belangrijk principe van de circulaire economie⁴³ met voeten getreden. Zo waarschuwde de Wageningen Universiteit onder meer voor risico's op salmonella, varkenspest en MKZ⁴⁴. Daarnaast is ook al eens gebleken dat er chemisch afval uit de verfindustrie over het land was verspreid, nadat gewassen in het voorjaar niet groen maar rood werden⁴⁵. Daarnaast levert dit ook gevaren op binnen een co-vergister zoals hierboven al genoemd. Dit kan leiden tot schuimvorming of zelfs ontploffingsgevaar.

6. Conclusies

In dit Bestuurlijk Signaal is onderzocht wat de structurele knelpunten en kwetsbaarheden zijn in legale processen in de kelen van co-vergisting en welke risico's en ondermijnende aspecten deze knelpunten met zich meebrengen.

Sector met twee gezichten

Co-vergisting draagt bij aan de productie van duurzame energie en het verminderen van de uitstoot van CO₂-emissie door mest. Het is daarmee zonder twijfel een sector die vanuit duurzaamheidsdoelstellingen gekoesterd zou moeten worden. Daar hangt echter een fors prijskaartje aan, letterlijk en figuurlijk. Enerzijds vanwege de wens, maar ook de noodzaak om deze sector te subsidiëren, in de wetenschap dat de bedrijfseconomische vooruitzichten voor deze sector somber zijn. Anderzijds vanwege de vele knelpunten in deze sector op gebied van complexe wetgeving, tekort aan de vereiste specialistische kennis en naleving, versnipperd toezicht en handhaving.

Knelpunten en risico's

Uit dit Bestuurlijk Signaal komt naar voren dat de co-vergister het eindstation is van een keten van ondoeners, tussenhandelaren en transporteurs die allemaal hun eigen kosten-baten afwegingen maken. Er is een duidelijk financieel motief om te frauderen in deze sector en daar is bovendien voldoende gelegenheid voor. Zonder subsidie is co-vergisting niet rendabel. De RVO keert daarom, ter compensatie van deze onrendabele top (het verschil tussen kosten en baten om te zorgen dat de onderneming niet verliesgevend is), de SDE+-subsidie uit.

10.2.c & 11.1

10.2.c

De papieren werkelijkheid rondom de (te) complexe wet- en regelgeving, het gegeven dat fraude lucratief en te gemakkelijk is en het gebrek aan naleving van regelgeving met allerlei risico's voor de volksgezondheid en milieu, zijn kort samengevat de belangrijkste knelpunten in de sector van co-vergisting.

In combinatie met de beschreven marktsituatie, versnipperd toezicht en gebrek aan fysieke controles, wordt door de overheid in de sector co-vergisting gelegenheid geschapen voor het omkatten, wegmengen, of anderszins frauduleus handelen met afvalstoffen. Opsporingsdiensten zien deze werkwijze in een aantal strafrechtelijke onderzoeken rondom co-vergisters terugkomen.

Tot slot

Onder de huidige omstandigheden worden er nog steeds niet toegestane (gevaarlijke) afvalstoffen in co-vergisters aangetroffen zoals bijvoorbeeld slachtafval, dioxine en chemische productrestanten. Zolang de huidige structuur blijft voortbestaan, kan niet langer worden volgehouden dat de risico's voor mens en milieu beperkt zijn. Ook kan dus niet worden uitgesloten dat er opnieuw gevaarlijke afvalstoffen via co-vergisters op de landbouwgronden of in de voedselketen worden aangetroffen en dat zich daarbij calamiteiten zullen voordoen met aanzienlijke gevolgen voor mens, dier en milieu. Laten we zorgen dat deze sector, die bedoeld is om bij te dragen aan duurzaamheid, ook werkt zoals het ooit bedoeld is.

^{vii} Zoals beschreven op pagina 13 e.v.

Bronnenoverzicht

Noten

- ¹ Zie onder meer https://www.coevorden.nl/wonen-en-leven/vragen-en-antwoorden-over-biovergistingsinstallatie-klinkenvlier.html?tx_windfaq_pi1%5Bquestion%5D=200;
- ² Biogaslekkage Coevorden, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, d.d. 1-1-2012. Beschikbaar via: http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:187847&type=org&disposition=inline&ns_nc=1;
- ³ VROM-Inspectie (19 oktober 2010), Co-vergisting van mest in Nederland, p.6. Beschikbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-50662.pdf>;
- ⁴ Dier & Milieu 2014/5 'Duurzame energie en de risico's van co-vergisting', P. van Hal, E. Lipholt;
- ⁵ KRO Brandpunt Reporter, 2012;
- ⁶ Strategische milieukamer (2015), Resultaatafspraken politiemilieutaak 2015, Nationale politie en openbaar ministerie;
- ⁷ Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu), p.9. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/02/01/nut-en-risico-s-van-covergisting>;
- ⁸ <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/bio-energie/biogas/technieken>;
- ⁹ Kamerbrief openbaarmaking inspectieresultaten covergisters, (26 november 2015). Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/26/kamerbrief-over-openbaarmaking-inspectieresultaten-covergisters>;
- ¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/inhoud/meer-duurzame-energie-in-de-toekomst>;
- ¹¹ Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu), p. 40;
- ¹² https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/INFOMIL_2009_0002.pdf;
- ¹³ Kamerbrief staatssecretaris van Dam (26 november 2015) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/26/kamerbrief-over-openbaarmaking-inspectieresultaten-covergisters>;
- ¹⁴ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Strategische verkenning covergisting van mest, 2008, <http://edepot.wur.nl/27229>;
- ¹⁵ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, (2010), Veiligheid grootschalige productie van biogas;
- ¹⁶ Onder andere: Tactische analyse co-vergisting Gelderse Omgevingsdiensten en Overijsselse uitvoeringsdiensten, P. van Hal, E. Lipholt (2013);
- ¹⁷ www.mvonderland.nl: "De circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren";
- ¹⁸ Ministerie van Economische zaken, (7 december 2015), Kamerbrief over de Stimulering van hernieuwbare energieproductie in 2016;
- ¹⁹ Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- ²⁰ <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie-sde>;
- ²¹ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland;
- ²² Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- ²³ Provincie Overijssel, (juli 2013), Mest(co)vergisting en biogas/groengas productie in Overijssel: Ervaringsproblemen, kansen & verbeterstrategieën, Bijlage A;
- ²⁴ Technische Commissie bodem, Advies Covergisting, Den Haag, 23 december 2010;
- ²⁵ Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, 10.2.e (2015), Bevindingen project ketenloezicht co-vergistingsinstallaties 2015;
- ²⁶ VROM-Inspectie, ministerie van Infrastructuur en Milieu, (23 februari 2011), Afvalstoffen bij covergisting;
- ²⁷ Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X;
- ²⁸ Gebaseerd op een vertrouwelijk informatierapport RIEC Noord-Nederland, 2015;

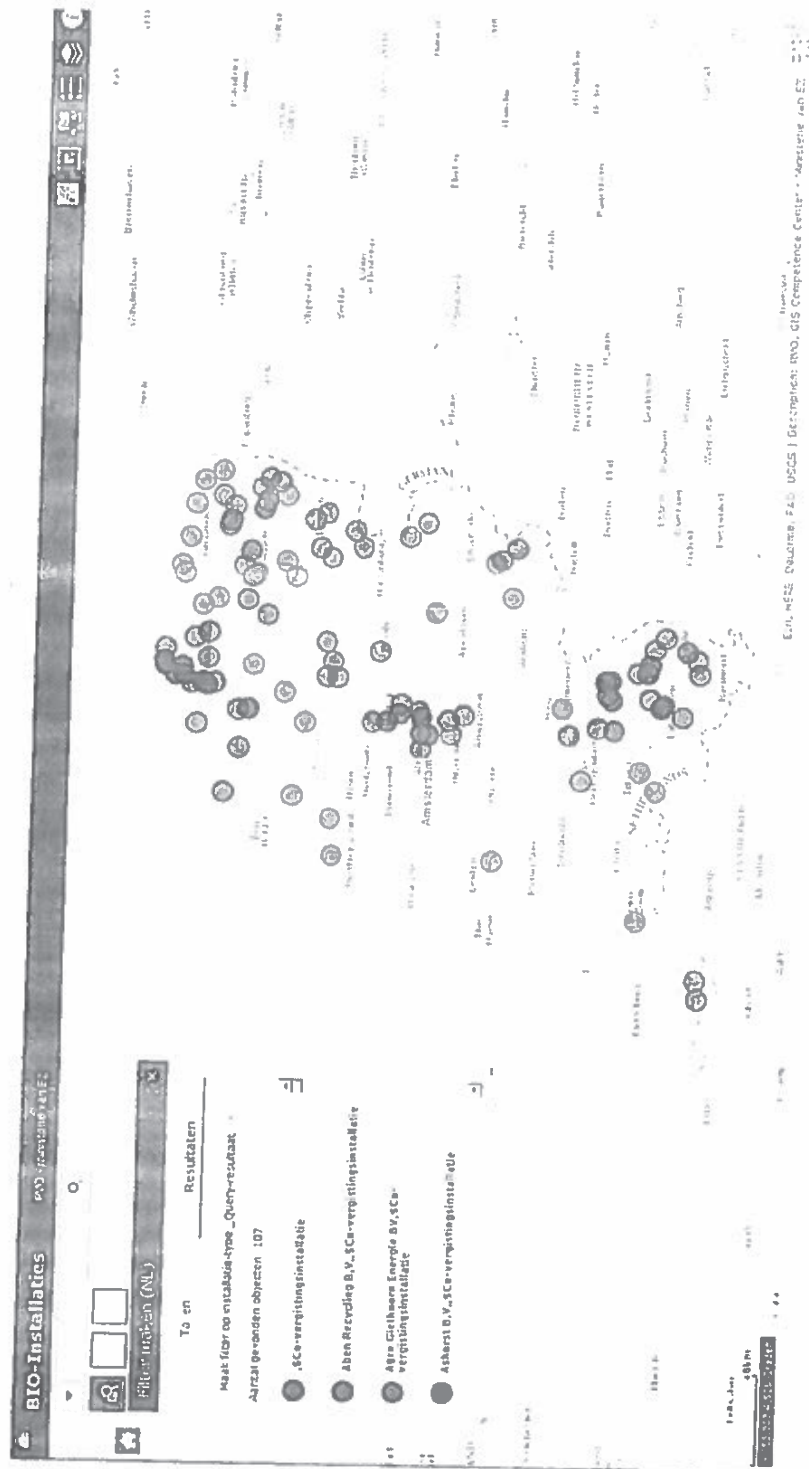
- ²⁹ Nader beschreven in de Tactische analyse co-vergisting Gelderse Omgevingsdiensten en Overijsselse uitvoeringsdiensten (2013), p 22 e.v. en in het rapport Nut en risico's van covergisting, Commissie Deskundigen Meststoffenwet 2015, p. 23 e.v.;
- ³⁰ Advies Evaluatie Covergisting, 2014, Technische commissie bodem, Den Haag;
- ³¹ Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu), p. 53;
- ³² Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, 10.2.e (2015), Bevindingen project ketentoezicht co-vergistingsinstallaties 2015;
- ³³ Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X, p. 3 en 4;
- ³⁴ Dit wordt onder andere in de Tactische analyse co-vergisting door de Gelderse Omgevingsdiensten in 2013 ook al geconstateerd;
- ³⁵ Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X;
- ³⁶ Dit kan ook blijken uit het aantal geconstateerde overtredingen alleen al in de regio Flevoland, Gooi- en Vechtstreek zijn geconstateerd, zoals blijkt uit de Bevindingen project ketentoezicht co-vergistingsinstallaties 2015 10.2.e
- ³⁷ Strafrechtelijk milieuonderzoek in Oost-Nederland;
- ³⁸ Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X, p. 4;
- ³⁹ Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- ⁴⁰ M. van der Voort, A. van der Klooster, J. vander Wekken, H. Kemp & P. Dekker (2006). Co-vergisting van gewasresten: Een verkennende studie naar praktische en economische haalbaarheid. Wageningen Universiteit. Beschikbaar via: https://www.wageningenur.nl/upload_mm/7/3/6/3f8e30b4-6a3c-4c5c-8a4d-b95336629ca0_covergisting_gewasresten.pdf;
- ⁴¹ Dier & Milieu 2014/5, "Duurzame energie en de risico's van co-vergisting", P. van Hal, E. Lipholt;
- ⁴² Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- ⁴³ www.mvonderland.nl: Een van de belangrijkste principes van een circulaire economie is dat er tijdens productie, gebruik en verwerking van het product geen schadelijke stoffen worden uitgestoten;
- ⁴⁴ M. van der Voort, A. van der Klooster, J. vander Wekken, H. Kemp & P. Dekker (2006). Co-vergisting van gewasresten: Een verkennende studie naar praktische en economische haalbaarheid. Wageningen Universiteit. Beschikbaar via: https://www.wageningenur.nl/upload_mm/7/3/6/3f8e30b4-6a3c-4c5c-8a4d-b95336629ca0_covergisting_gewasresten.pdf;
- ⁴⁵ Dier & Milieu 2014/5 'Duurzame energie en de risico's van co-vergisting', P. van Hal, E. Lipholt.

Overige geraadpleegde bronnen

- Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, (2005), Positieve lijst co-vergistingsmaterialen, Voortgangsrapportage
- 10.2.e HoST Hengelo, (dec 2005), Onderzoek afzet van digestaat uit co-vergistingsinstallaties in de landbouw
- Meijer, Teeselink, e.a. iov ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (16 mei 2008), Strategische verkenning co-vergisting van mest
- VROM inspectie, (januari 2010), Co-vergisting van mest in Nederland. Beperking van risico's voor de leefomgeving. Publicatienr.0005.
- Ministerie van Infrastructuur en milieu, VROM-Inspectie (2010), Projectgroep Integrale handhaving bij handelaren en leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting,
- 10.2.e Voorzitter Technische commissie bodem (23 december 2010), Advies Covergisting aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- Dienst IPOL, team milieucriminaliteit (2012), Tactische Analyse Covergisting 2012,
- Regionaal Milieuhandhavingsteam (RMHT) iov provincie Noord-Brabant, (24 mei 2013), Projectplan Ketentoezicht Biovergistingsinstallaties
- Veeteeltforum (<http://www.veeteeltforum.nl>), (juni 2013), "Ervaring gevraagd met digestaat als ziekmaker?"

-
- Commissie Deskundigen Meststoffenwet (juli 2013), Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.1. (Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 335).
 - **10.2.e** (juli 2013). Risicobeoordeling van contaminanten in aival- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingsmateriaal. (Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 333)
 - **10.2.e** Landelijk Milieu Expertise Centrum, (21 augustus 2013), Zicht op ondermijning binnen milieucriminaliteit. Oplegger ten behoeve van het projectplan 'Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning Nationale Politie'
 - **10.2.e** iov Agentschap NL (oktober 2013), Evaluatie van de vergisters in Nederland
 - G. Mons (www.melkvee.nl), (28 november 2013), 'Halve veestapel dood door botulisme'
 - P.A.C. Suijker, Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit, (2 december 2013), Evaluatierapport (controle gebruik organische reststoffen van Bijlage Aa, onderdelen A / F en, in het bijzonder, onderdeel G, van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet bij) covergisting
 - Hof Arnhem – Leeuwarden (11 maart 2014), ECLI:NL:GHARL:2014:2142, "Het hof is van oordeel dat de positieve lijst geleet op de strekking en het systeem daarvan beperkt dient te worden geïnterpreteerd. Alleen producten die expliciet op de lijst staan vermeld met de daarbij vermelde specificaties, vallen onder de positieve lijst."
 - S.A.M. Dijkema, Staatssecretaris van Economische Zaken, (10 juni 2014), Controleresultaten vergisters

Bijlage



Bron: RVO, ministerie van EZ