



WAGENINGEN UR

For quality of life

Ministerie van LNV-Directie Landbouw
t.a.v. Ir. C.A.C.J. Oomen
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Geachte heer Oomen,

Op uw verzoek heeft de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) begin 2006 de ad hoc werkgroep "Mestverwerking" ingesteld om (i) adviezen voor te bereiden over technieken die voldoen aan de criteria van de Regeling ontheffing productierechten Meststoffenwet (de POR-regeling) en (ii) om de aanvragen voor deze regeling te beoordelen. De eerste opdracht heeft de werkgroep uitgevoerd en aan u gerapporteerd. De beoordeling van de aanvragen loopt nog.

In overleg met uw medewerkers heeft de werkgroep ook een beknopte rapportage opgesteld over haar bevindingen tijdens het uitvoeren van genoemde opdrachten (tussentijdse evaluatie) en komt op basis van die tussentijdse evaluatie tot een drietal aanbevelingen. Deze rapportage met aanbevelingen doe ik u hierbij toekomen (Bijlage).

Met de meeste hoogachting,
Commissie van Deskundigen Meststoffenwet

Prof.dr.ir. O. Oenema
Voorzitter

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

DATUM
6 juli 2006

ONDERWERP
Advies tussentijdse evaluatie
werkgroep mestverw.

BIJLAGE(N)
1

ONS KENMERK
06/N&M0100

BEHANDELD DOOR
Prof.dr.ir. O. Oenema

DOORKIESNUMMER
(0317) 47 46 13

E-MAIL
oene.oenema@wur.nl

WOT Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen

BEZOEKAADRES
Gebouwnummer 100
Droevendaalsesteeg 3
6708 PB Wageningen

TELEFOON
(0317) 47 78 44

FAX
(0317) 42 49 88

KVK
09098104 centraal Gelderland

INTERNET
www.wotnatuurenmilieu.wur.nl



Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu voert haar wettelijke onderzoekstaken uit binnen Stichting DLO van Wageningen UR. De betrouwbare en onafhankelijke uitvoering van deze taken wordt gewaarborgd door het WOT-statuut.

Commissie van Deskundigen Meststoffenwet
t.a.v. prof.dr.ir. O. Oenema (voorzitter)
WOT Natuur en Milieu
Postbus Postbus 47

6700 AA Wageningen

Geachte heer Oenema,

De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft begin 2006 de werkgroep Mestverwerking ingesteld. Deze werkgroep bestaat uit de volgende leden: J. Tuinte (LNV-DK), GJ Monteny (ASG-WUR), N. Verdoes (ASG-WUR), W. Rulkens (voorzitter, WU) en G. Velthof (secretaris, WOT Natuur en Milieu).

De werkgroep heeft twee taken gekregen binnen de Regeling ontheffing productierechten Meststoffenwet (de POR-regeling): i) het opstellen van een advies over welke technieken voldoen aan de binnen de POR-regeling gestelde criteria (dit advies is eind februari 2006 opgeleverd) en ii) de beoordeling van aanvragen voor deze regeling (lopende activiteit vanaf begin maart).

Aangezien het ministerie van LNV denkt aan een tweede openstelling of aan een verruiming van het plafond in de regeling heeft de werkgroep op uw verzoek een evaluatie gemaakt van haar bevindingen bij beoordeling van de aanvragen (zie bijlage). De belangrijkste punten uit deze evaluatie zijn:

- Het onderscheid tussen be- en verwerken van mest is niet helder, evenmin als het begrip "onomkeerbaar verwerkt". Bepaalde bewerkingen (bijvoorbeeld hygiëniseren van varkensmest) kunnen de afzet buiten de Nederlandse landbouw zodanig bevorderen, dat ze qua effect gelijkgesteld kunnen worden met verwerken. De werkgroep stelt voor om het onderscheid tussen bewerking en verwerking te laten vallen.
- De werkgroep stelt voor om ook aandacht te besteden aan milieuhygiënische duurzaamheid. Dit aspect is nu niet meegenomen, maar kan op gespannen voet staan met de technische haalbaarheid. Het is aan LNV om na te gaan of dit als criterium bij de beoordeling van aanvragen moet worden meegenomen. De werkgroep stelt voor om in ieder geval te signaleren als bepaalde aanvragen negatieve milieukundige gevolgen hebben.
- Bij Dienst Regelingen is geloot in verband met overschrijding plafonds voor de verschillende technieken. De werkgroep acht dat een ranking naar kwaliteit beter is om zodoende de beste initiatieven naar boven te krijgen. Dit voorkomt tevens dat minder sterke projecten, die toch al de kans lopen niet of niet tijdig gereed te komen, de zaak voor anderen blokkeren.

De werkgroepsleden zijn graag bereid om deze bevindingen mondeling aan LNV toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Namens de CDM-werkgroep mestverwerking,

Prof. W. Rulkens

Bijlage. Evaluatie POR-regeling door de CDM-werkgroep mestverwerking

Procedure

Het algemene beeld is dat de aanvraagformulieren vaak slecht of onvoldoende, dan wel met een Franse slag zijn ingevuld, waardoor de aanvragen moeilijk goed te beoordelen zijn. Het gaat daarbij met name over de omschrijving van het proces, de apparatuur, de ontstane mestverwerkingsprodukten, de afzetmarkt, en de ervaring met de methode. Vaak ontbreekt een intentieverklaring van een mestafnemer die verklaart de mest af te zullen nemen en buiten de Nederlandse landbouw te zullen afzetten. Misschien was de regelingstekst en/of de voorlichtingsbrochure op dit punt niet helder genoeg. Het lijkt wenselijk om de tekst eventueel aan te passen.

De werkgroep keurt een aanvraag goed of af, terwijl een ranking naar kwaliteit wellicht beter zou zijn geweest om zodoende de beste initiatieven naar boven te krijgen. Het is ook de vraag of aanvragen waar veel aanvullende informatie moet worden opgevraagd niet meteen moeten worden afgewezen, juist ook omdat andere aanvragers de kans niet krijgen om beoordeeld te worden, laat staan de kans krijgen om hun "projecten-met minder-gebreken" voor het voetlicht te brengen. Hetzelfde probleem doet zich overigens voor bij het uitloten van aanvragen als het quotum volgemaakt is; ook hierbij ware het beter geweest als de beste initiatieven beloond zouden zijn. Dit voorkomt tevens dat minder sterke projecten, die toch al de kans lopen niet- of niet tijdig gereed te komen, de zaak voor anderen blokkeren. De werkgroep is er zich overigens terdege van bewust dat een ranking van alle projecten veel meer werk en inspanning zou vergen. Overigens zal het begrip kwaliteit dan duidelijk gedefinieerd moeten worden: bijvoorbeeld kwaliteit van het verwerkingssysteem (primair), maar ook kosten (in een later stadium bepalend voor de haalbaarheid), milieuhygiënische kwaliteit/duurzaamheid, betrouwbaarheid van de afzetmarkt van produkten, e.d.

Gedetailleerd motiveren van de afwijzing van een aanvraag is uiteraard mogelijk maar brengt ook veel werk met zich mee. Denk bv. aan het evalueren van processen die niet duidelijk, onvolledig of vaag zijn beschreven. Het zou zinvoller zijn om bij een afwijzing te kunnen volstaan met een afwijzing op hoofdlijnen en niet op details.

In het kader van de zorgvuldigheid bij afwijzen heeft LNV een discussie gevoerd over de mogelijkheid tot het wijzigen van technieken. Uit deze discussie volgde dat indien een aanvraag voor een groot gedeelte van de te verwerken mest voldoet aan de criteria van de regeling, maar op deelstromen niet, het aanvaardbaar is dat de aanvraag voor die deelstromen wordt aangepast, zodat de aanvraag geheel aan de voorwaarden van de regeling voldoet. Dit heeft er toe geleid dat aanvragen die eerst zijn afgewezen, later alsnog zijn goedgekeurd.

De werkgroep heeft inhoudelijk adviezen voor het afwijzen aan LNV doorgegeven. Toen LNV bepaalde aanvragen wilde gaan afwijzen, bleek dat de door de werkgroep gekozen formuleringen juridisch mogelijk niet hard genoeg waren en aanvechtbaar, indien de aanvrager in beroep zou gaan. Mogelijk moet een deel van formuleringen van de afwijzingen alsnog worden aangescherpt door de werkgroep. Het was wenselijk geweest als LNV vooraf richtlijnen had gegeven over het formuleren van adviezen.

Technische evaluatie

Het onderscheid tussen "be-en verwerken" van mest is niet helder, evenmin als het begrip "onomkeerbaar verwerkt". Mestkorrels worden in de regeling als onomkeerbaar aangemerkt, maar ze zijn dat in werkelijkheid niet. Bepaalde bewerkingen (bijvoorbeeld hygiënisatie) kunnen een zodanig effect hebben dat ze de afzet buiten de Nederlandse landbouw zodanig bevorderen, dat ze qua effect gelijkgesteld kunnen worden met verwerken. Kortom: de discussie moet gaan over het effect dat een be- of verwerking (al of niet omkeerbaar doet er niet toe) heeft op de afzet buiten de Nederlandse landbouw. Voorstel van de werkgroep is om het onderscheid tussen bewerking en verwerking te laten vallen.

De soms beperkte informatie, de onrijpheid van systeembeschrijvingen, waren voor de werkgroep vaak een probleem om tot een juiste kwalificatie van de technische haalbaarheid te komen. Vaak is de werkgroep op grond van eigen inzicht en ervaring mede tot een eindoordeel van een voorgesteld systeem gekomen. De mate van vertrouwen in het voorgestelde procédé was daarbij een belangrijk criterium.

De werkgroep had vaak moeite met de kwaliteit van de aanvragen. Nuttige informatie ontbrak vaak, overbodige informatie was wel aanwezig. Een niet goed doortimmerde aanvraag kan reden zijn tot direct afwijzen ervan. Het kan een aanbeveling zijn bij een eventuele volgende openstelling de aanvragen via gespecialiseerde bureaus te laten verlopen.

Wat de werkgroep opvalt is dat vaak onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de kennis die op uitgebreide schaal de afgelopen 30 jaar in Nederland is ontwikkeld en in feite beschikbaar is bij instituten, universiteiten en ingenieursbureaus en in de literatuur. Het is zeer jammer dat deze kennis vaak niet wordt gebruikt. Het lijkt zinvol om na te gaan hoe deze kennis meer toegankelijk kan worden gemaakt.

Het is goed mogelijk dat een aantal van de "onrijpe" systemen uiteindelijk niet gerealiseerd worden of anders worden gerealiseerd dan in de aanvraag beschreven. De werkgroep verwacht dan ook dat er in de toekomst ook een taak ligt: een 2e beoordeling van de gerealiseerde systemen.

Kosten

De werkgroep heeft in het algemeen niet gekeken naar de kosten van een verwerkingsroute. Het zou de werkgroep echter niet verbazen dat goedgekeurde projecten alsnog worden teruggetrokken omdat de kosten toch te hoog blijken omdat bijvoorbeeld extra kosten nodig zijn om aan de milieuvergunningen te voldoen.

Andere technieken

In de varkenshouderij zijn nauwelijks mestverwerkings-systemen beschikbaar die voldoen aan de voorwaarden van de POR-regeling; een omgekeerde osmose en/of indampstap is in het algemeen noodzakelijk. Eén die naar het oordeel van de werkgroep ook wel zou kunnen voldoen, is hygiënisatie en export van varkensmest, maar die is al bij voorbaat van de POR-regeling uitgesloten. De werkgroep is van mening dat het wenselijk zou zijn om deze uitsluiting te heroverwegen, omdat het haar toch wel een geschikte weg lijkt. Zij is er zich

wel terdege van bewust dat een adequaat controle-protocol nodig is om fraude te voorkomen. Indien hygienisatie van varkensmest als toelaatbare methode voor verwerking wordt toegelaten ligt het voor de hand om ook hygienisatie van kippenmest en reststromen als verwerking toe te laten.

Bij het eventueel openstellen van een tweede ronde zou het voor de hand liggen om in principe alle technieken die mogelijk kunnen leiden tot een geschikte mestbewerking en mestverwerking toe te laten. Het mandaat van de werkgroep is de technische haalbaarheid van het systeem te beoordelen. Het is niet uitgesloten dat sommige routes fraudegevoelig zijn. Daarvoor zou een apart controle protocol kunnen worden ontwikkeld.

Milieukundige aspecten

De werkgroep heeft in principe uitsluitend gekeken naar de technische haalbaarheid van het beschreven procédé (activiteit) en het voldoen ervan aan de POR-regeling. De werkgroep heeft niet gekeken naar:

- a. het al of niet voldoen aan de milieunormen (normen milieuvergunning, MER, RO, e.d.)
- b. de milieuhygiënische duurzaamheid in algemene zin (terugwinnen van grondstoffen voor hergebruik, besparing energie, minimaliseren van het gebruik van grondstoffen, vrijkomen van schadelijke verbindingen zoals NH_3 , N_2O , dioxines, storten van restproducten).

Dit was niet de opdracht van de werkgroep omdat deze aspecten met name wat betreft punt a. door de milieuvergunningverlener wordt bekeken. De werkgroep heeft met name wat betreft het onder b. genoemde duidelijk moeite gehad om dit niet in beschouwing te nemen. Het aspect milieuhygiënische duurzaamheid kan op gespannen voet staan met de technische haalbaarheid. Het zou overigens heel veel meer werk hebben betekend als dit laatste aspect ook in beschouwing had moeten worden genomen.

Grootschalige/collectieve mestverwerking

Het blijkt dat er een aantal "gelijke" aanvragen worden gedaan (contractanten van één verwerker), die eenvoudiger collectief door die verwerker hadden kunnen worden ingediend, conform de werkwijze bij DEP en Fibroned.

De werkgroep heeft geconstateerd dat veel projecten vaak gekoppeld zijn aan één eindverwerker. De afhankelijkheid van een groot aantal mestverwerkers van één eindverwerker (die een grootschalig eindverwerkingsproces toepast) verhoogt niet alleen het risico op een sterke reductie van de verwerkingscapaciteit indien de eindverwerker stopt met zijn/haar activiteiten, maar kan ook een risico betekenen in de realisatie van het voorgenomen verwerkingstraject. Een groot aantal bedrijven is afhankelijk van één eindgebruiker (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de pluimveemestverbranders DEP en Fibroned)

Afzetmarkt

Over de afzet van eindproducten worden intentieverklaringen afgegeven. In hoeverre echter in de praktijk deze afzet ook gerealiseerd zal kunnen gaan worden is niet altijd met zekerheid

aan te geven. Het lijkt zinvol om bij realisatie van de voorgenomen be/verwerking de afzet van de eindproducten goed te controleren.

In sommige gevallen, b.v. bij de afzet van mestproducten in China is het niet duidelijk hoe die afzet precies wordt gerealiseerd en wat er uiteindelijk met de afgezette producten gebeurt. In feite is dit het (nog nauwelijks te overziene) eindpunt van een (nog te realiseren) keten van mestverwerking en -bewerking

Aansluitend op het vorige punt ontbreekt op dit moment elk bewijs dat een afnemer te zijner tijd daadwerkelijk de mest buiten de Nederlandse landbouw zal afzetten; dit punt valt buiten de verantwoordelijkheid van de werkgroep.

De eis dat volgens de regeling ALLE mest buiten de Nederlandse landbouw moet worden afgezet zou nog eens opnieuw kunnen worden gewogen: Waarom accepteren we wel denitrificatiesystemen waarvan we niet weten hoeveel en in welke vorm N naar de lucht verdwijnt, terwijl we niet accepteren dat een matig N-houdende “dunne reststroom” (een reststroom met nog maar weinig mineralen) niet naar de landbouw mag? Waarom accepteren we ook niet dat zuivere (dus niet troebele) mineralenoplossingen als kunstmestvervanger worden aangemerkt en als zodanig binnen de Nederlandse landbouw gebruikt kunnen worden? De werkgroep geeft toe dat de controle en handhaving daarbij zeker niet makkelijker wordt.