

Aan
De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

TCB S49(2006)

Den Haag, 18 september 2006

Betreft: Advies overheveling meststoffenwet 1947 en BOOM

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 9 augustus 2006¹ vraagt u, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan de Technische commissie bodembescherming (TCB) om advies. Uw adviesaanvraag heeft betrekking op de ontwerptekst van het Besluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en het Besluit gebruik meststoffen (overheveling Meststoffenwet 1947 en Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM)). U vraagt om het advies uiterlijk 8 september uit te brengen. Inmiddels is gebleken dat inspraak op de voorpublicatie van dit besluit tot 15 september mogelijk is. De TCB heeft deze extra week gebruikt om te komen tot onderhavig advies. Een afschrift van dit advies zend ik aan de staatssecretaris van VROM.

U vraagt om advies over de afbakening tussen compost (meststof) en 'zwarte grond' (bodem), en over de positie van bodem- en structuurverbeteraars. Ook vraagt u om advies over twee versoepelingen die u momenteel verkent, te weten het loslaten van de huidige doseringsbeperking voor compost, en het verruimen van de nu voorliggende milieukundige eisen ten aanzien van organische microverontreinigingen voor de categorie overige organische meststoffen. Na enkele algemene opmerkingen over de ontwerptekst volgt het advies over genoemde vier onderwerpen.

ALGEMEEN

De TCB is voorstander van het faciliteren van het doelmatig gebruik van compost in de land- en tuinbouw. Hiermee wordt immers een belangrijke bijdrage geleverd aan het bevorderen van het nuttig toepassen van afvalstoffen en het verminderen van het storten ervan, wat hoofddoelstellingen zijn van het Nederlandse afvalbeleid. Compost wordt niet alleen gemaakt uit huishoudelijk afval (gft), maar ook uit hoogwaardige organische nevenstromen van de voedings- en genotmiddelindustrie, en van plantenresten die vrijkomen bij de aanleg en het onderhoud van

¹ Kenmerk TRCJZ/2006/2524, zie bijlage.

openbaar groen, bos- en natuurterrein en watergangen. De toevoer van compost komt de bodemkwaliteit ten goede, omdat het bijdraagt aan het op peil houden van de voorraad organische stof in de bodem. Deze positieve aspecten dienen echter te worden afgewogen tegen de risico's. Allereerst is er het gevaar van accumulatie van metalen en andere persistente verontreinigingen in de bodem, en ten tweede geldt het risico van belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en verontreinigende stoffen. In dit advies gaat de TCB in op deze afweging.

De TCB constateert dat met de overheveling van de Meststoffenwet en BOOM de dosering van meststoffen onder één noemer wordt gebracht. Voortaan wordt de dosering uitgedrukt in termen van toegediende stikstof en fosfaat. Dit is zonder twijfel een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie, maar het heeft wel als nadeel dat op voorhand minder goed is in te schatten wat de praktische consequenties ervan zijn. De gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat zijn immers afhankelijk van gewas en grondsoort. Er bestaan bovendien uitzonderingen voor fosfaatarme gronden en tenslotte zullen de gebruiksnormen de komende jaren verder worden aangescherpt.

De gebruiksnormen voor stikstof zijn generiek gecorrigeerd voor de hoeveelheid stikstof die de bodem zelf levert. De TCB betreurt het dat een dergelijk correctiemechanisme voor fosfaat ontbreekt, aangezien in veel landbouwgronden sprake is van een aanzienlijke fosfaatvoorraad in de bodem. Met de huidige doseringsnormen neemt de hoeveelheid fosfaatverzadigd areaal de komende jaren alleen maar toe. Immers pas vanaf 2015 geldt dat de aanvoer van fosfaat gelijk moet zijn aan de afvoer via het gewas. Tot die tijd kan dus een verdere 'oplading' van de bodem met fosfaat plaatsvinden. Dit leidt tot een voortgaande belasting van het grond- en oppervlaktewater, waardoor de kans toeneemt dat Nederland niet kan voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Er zijn voldoende gegevens beschikbaar om een dergelijke correctie voor fosfaat te kunnen uitvoeren. De TCB heeft het voornemen om in 2007 een separaat advies uit te brengen over de fosfaatproblematiek in de landbouw, in relatie tot het definitief vaststellen van de gebruiksnormen voor de periode van 2009 tot 2015.

In het ontwerp Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet verhoogt u de normen voor koper en zink in compost met een factor 1,43. Hiermee formaliseert u de zogenoemde handhavingsfactor. Eerder adviseerde de TCB² op uw verzoek over deze handhavingsfactor. De TCB beval toen aan om de factor 1,43 beter te onderbouwen. De TCB stelde daarnaast voor om een toetsregel te hanteren waardoor een geringe normoverschrijding voor één of een beperkt aantal stoffen niet leidt tot afkeuring van een partij. De TCB betreurt het dat u in de adviesaanvraag niet refereert aan dit eerdere TCB-advies. De TCB stelt het op prijs om in kennis gesteld te worden van uw overwegingen om de aanbevelingen uit dit eerdere advies niet over te nemen.

AFBAKENING COMPOST EN ZWARTE GROND

In de toelichting bij de adviesaanvraag geeft u aan dat aan meststoffen landbouwkundige eisen worden gesteld, wat er op neer komt dat de als meststof toe te passen stoffen een zekere bemestende waarde moeten hebben. Voor compost stelt u voor om als landbouwkundige eis te hanteren dat compost tenminste 20% organische stof bevat. 'Composten' met een lager organisch stofgehalte kunnen dan niet als meststof worden verhandeld. Ze dragen daardoor niet bij aan de

² TCB A34(2004) Advies aanpassing besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen.

zogenoemde 'opvulling' van de gebruiksnorm voor fosfaat en stikstof uit de Meststoffenwet, en kunnen in het kader van het ontwerp Besluit bodemkwaliteit als grond worden toegepast.

Het Besluit bodemkwaliteit treedt naar verwachting op 1 januari 2007 in werking en stelt eisen aan de kwaliteit van toe te passen grond. Er zijn voorstellen ontwikkeld voor zogenaamde landelijke referenties³ voor verschillende vormen van bodemgebruik. Referenties definiëren de kwaliteit die grond en bagger tenminste moeten hebben om te mogen worden toegepast. Deze voorstellen liggen thans ter advisering aan de TCB voor. Voor toepassing van grond in de landbouw gelden de strengste referenties. Deze zijn gebaseerd op gemeten achtergrondconcentraties van deze stoffen in relatief onbelaste gebieden, zoals bepaald in het project Achtergrondwaarden 2000 (AW2000). Over het beleidsmatig vervolg van AW2000 heeft de TCB onlangs geadviseerd⁴.

Elke toepassing van grond (en baggerspecie) moet volgens het Besluit bodemkwaliteit worden gemeld bij Onze Minister, en de kwaliteit van de grond moet worden vastgesteld door erkende instellingen volgens voorgeschreven methoden. Als de kwaliteit van de grond gelijk of beter is dan de achtergrondwaarden (AW2000-waarden), kan de grond vrij worden toegepast. Er moet evenwel sprake zijn van een nuttige toepassing zoals bedoeld in de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen.

Aan compost worden in het voorliggende ontwerp Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet naast landbouwkundige eisen ook kwaliteitseisen voor gehalten aan zware metalen en arseen⁵ gesteld. Deze kwaliteitseisen zijn ongewijzigd overgenomen uit BOOM, behoudens voor koper en zink die met de handhavingsfactor 1,43 zijn verhoogd. Door de koppeling van het gebruik van compost als meststof aan gehalten aan fosfaat en stikstof in de meststof wordt het gebruik van compost automatisch beperkt via het gebruiksnormenstelsel voor fosfaat en stikstof. In onderstaande paragraaf 'loslaten doseringsbeperking compost' wordt hier nader op ingegaan.

In het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is compost gedefinieerd als 'een product dat bestaat uit één of meerdere organische afvalstoffen die al dan niet met bodembestanddelen zijn gemengd en die met behulp van micro-organismen zijn afgebroken en omgezet tot een homogeen en zodanig stabiel eindproduct dat daarin alleen nog een langzame afbraak van humeuze verbindingen plaatsvindt en dat niet mede bestaat uit dierlijke meststoffen'. Compost mag alleen worden opgemengd met grondbestanddelen die voldoen aan de AW2000-gehalten. Champost (product van paardenmest, pluimveemest of een mengsel daarvan waarop champignons zijn geteeld) is derhalve geen compost (maar dierlijke mest).

Zoals gezegd is als landbouwkundige eis opgenomen dat compost tenminste 20% organische stof moet bevatten om als meststof te mogen worden verhandeld. Groencomposten (van groenafval dat vrijkomt bij de aanleg en het onderhoud van particulier en openbaar groen, bos- en natuurterreinen en watergangen) bevatten vaak minder dan 20% organische stof, evenals zogenoemde 'zwarte grond', en 'bomenzand'. Daarmee vallen deze materialen niet onder het gebruiksnormenstelsel van

³ Er zijn referenties ontwikkeld voor antimoon, arseen, barium, beryllium, cadmium, chroom, kobalt, koper, kwik, lood, minerale olie, molybdeen, nikkel, seleen, thallium, tin, vanadium, zink, DDT/DDE/DDD, drins, chloorbenzenen, chloorfenolen, HCHs, organotinverbindingen, en PAKs.

⁴ TCB S45(2006) Advies Beleidsmatig vervolg AW2000, 19 juli 2006

⁵ Milieukundige eisen voor arseen, cadmium, chroom, koper, kwik, lood, nikkel, zink.

de Meststoffenwet. Toepassing ervan wordt gereguleerd via het Besluit bodemkwaliteit. Dit besluit stelt weliswaar kwaliteitseisen aan de gehalten aan zware metalen en organische microverontreinigingen, maar stelt geen eisen aan de gehalten stikstof en fosfaat. Het risico bestaat dat de aanwezige nutriënten in dergelijke 'composten' buiten het stelsel van gebruiksnormen aangewend worden.

Om te voorkomen dat nutriënten aldus buiten de mestregelgeving worden gehouden heeft de stuurgroep verhandeling meststoffen (overheveling BOOM) voorgesteld om de landbouwkundige ondergrens van 20% organische stof los te laten. Daarbij werd nadere afbakening met het Besluit bodemkwaliteit wenselijk geacht. De stuurgroep stelt voor om in de definitie van compost een gehalte van 10% organische stof op te nemen, aansluitend bij de 10% organische stof die geldt voor een standaardbodem in het Besluit bodemkwaliteit. Ambtelijk is aan de TCB gevraagd om dit voorstel te betrekken bij onderhavig advies.

De TCB heeft geen bezwaar tegen het verlagen van het percentage organische stof als eis voor compost. Dit ontmoedigt namelijk het verdunnen van compost tot zwarte grond, aangezien verdunnen steeds minder lucratief is naarmate het organische stofgehalte lager moet worden. De TCB kan zich vinden in het voorstel van de stuurgroep verhandeling meststoffen om een ondergrens van 10% organische stof te hanteren.

De TCB ziet geen reden om het te kiezen percentage organische stof te koppelen aan de standaardbodem uit het Besluit bodemkwaliteit. Deze standaard is niet meer dan een referentie die is afgesproken als ijkpunt om normwaarden te kunnen berekenen voor bodems die verschillen in lutum- en organische stofgehalte. De gekozen referenties (10% organische stof en 25% lutum) geven niet de 'gemiddelde bodem' weer, en daarom hebben deze gehalten geen betekenis voor de afbakening tussen de Meststoffenwet en het Besluit bodemkwaliteit. De TCB ziet een minimum van 10% organische stof als samenstellingseis aan compost als een pragmatische ondergrens.

BODEM- EN STRUCTUURVERBETERAARS

In de landbouw worden diverse producten, niet zijnde grond of bagger, toegepast als bodemverbeteraar of als structuurverbeteraar. Deze producten zijn geen meststoffen in de zin dat ze geen bemestende waarde hebben. Ze vallen om die reden niet (meer) onder het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Deze producten kunnen op basis van de Wet Bodembescherming op of in de bodem worden toegepast, mits het geen afvalstoffen zijn. De zorgplicht (artikel 13 Wet bodembescherming) is te allen tijde van toepassing, maar aan bodem- en structuurverbeteraars worden geen specifieke kwaliteitseisen gesteld. Wel bestaan diverse certificeringssystemen die door producenten, handelaren en importeurs op vrijwillige basis zijn overeengekomen. De TCB heeft geïnventariseerd welke bodem- en structuurverbeteraars worden gebruikt. Het bleek niet mogelijk om in de beperkt beschikbare tijd een volledige en kwantitatieve inventarisatie op te stellen. In de bijlage bij dit advies is - als illustratie - het resultaat van deze beperkte inventarisatie⁶ opgenomen.

⁶ Met dank aan de heer Ehlert, Alterra, Wageningen en de heer Hotsma, ministerie LNV, Ede

Om een oordeel te kunnen geven over de noodzaak om kwaliteitseisen te stellen aan bodem- en structuurverbeteraars adviseert de TCB om een kwantitatieve inventarisatie te laten uitvoeren van toegepaste hoeveelheden en hun kwaliteit (bemestende waarde, samenstelling verontreinigende stoffen, afbreekbaarheid). Daarbij moeten de betreffende teelten en het oppervlak van de toepassing van de bodem- en structuurverbeteraars worden betrokken. Als sprake is van een significante belasting van de bodem door het gebruik van bodem- en structuurverbeteraars, ligt regulering voor de hand. Bij voorkeur worden de betreffende materialen opgenomen in een lijst van bodemtoevoegingen waaraan ook nu al kwaliteitseisen worden gesteld. De TCB verwacht niet dat regulering nodig is, maar adviseert evenwel uit voorzorg om de besluitvorming over bodem- en structuurverbeteraars met een onderzoek te onderbouwen.

LOSLATEN DOSERINGSBEPERKING

Doordat compost in het nieuwe mestbeleid onderdeel uitmaakt van de gebruiksnorm voor stikstof en fosfaat en daarmee het gebruik van compost wordt begrensd, overweegt u om de huidige gebruiksbeperving voor compost (maximaal 30 ton droge stof per vijf jaar) los te laten. Dit vermindert de regeldruk en stimuleert de afzet van compost. U geeft aan dat dit er toe kan leiden dat de compostgift lokaal maximaal vijf keer zo hoog wordt als thans is toegestaan via de doseringsbeperving, indien de gebruiksnorm voor fosfaat volledig wordt opgevuld via compost. Hierbij is rekening gehouden met de fosfaatvrijstelling voor compost (50% met een maximum van 3,5 kg fosfaat/ton droge stof).

Een eenmalig vijf keer hogere compostgift blijft nog onder het eerdere TCB-advies⁷ om de maximale gift niet hoger te laten zijn dan 200 ton ineens. Dat is een zodanig grote hoeveelheid, dat het onwaarschijnlijk is dat dit meerdere jaren achtereen wordt opgebracht. De TCB merkt op dat het overigens vanuit landbouweconomisch oogpunt weinig realistisch is om te veronderstellen dat boeren hun totale P-gebruiksnorm meerjarig volledig zullen realiseren via compost. Zo'n hoge compostgift is niet per se nadelig voor de bodem als het gaat om belasting met verontreinigende stoffen.

Een toename van het gebruik van compost leidt tot een afname van het gebruik van kunstmest of dierlijke mest, bij een gelijkblijvende fosfaatgift. Als compost het gebruik van dierlijke mest terugdringt, leidt dit naar verwachting tot een afname van de bodembelasting met zink en koper. Deze zware metalen komen in relatief hoge concentraties voor in dierlijke mest. Aan de samenstelling van dierlijke meststoffen worden thans geen milieukundige eisen gesteld. Het is echter niet duidelijk of een toename van het gebruik van compost ten koste zal gaan van het gebruik van dierlijke mest, of juist het gebruik van kunstmest terugdringt. Als de compost relatief schone kunstmest vervangt, kan er sprake zijn van een netto toename van de bodembelasting.

Of een lokale toename van de bodembelasting als nadelig moet worden beschouwd, hangt ook af van het aandeel van compost op de totale bodembelasting via de landbouw. Het aandeel van compost is op dit moment klein in vergelijking met het aandeel van dierlijke mest. Er zijn geen aanwijzingen dat de compostproductie in Nederland sterk zal stijgen. Wel kunnen nieuwe marktfragen in de landbouw mogelijk leiden tot een toenemende vraag naar compost, zoals de

⁷ TCB A34(2004) Advies aanpassing besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen.

ontwikkeling van biobrandstoffen. Zowel het loslaten van de doseringsbeperking als marktontwikkelingen kunnen leiden tot een toename van de import van compost uit het buitenland. Compost van goede kwaliteit is welkom, echter thans ontbreken kwaliteitseisen ten aanzien van organische microverontreinigingen voor compost. Bovendien is kwaliteitscontrole en handhaving niet waterdicht. De belasting van de bodem met verontreinigende stoffen kan daardoor toenemen. De transportkosten voor compost zijn echter hoog, wat een rem is op een dergelijke ontwikkeling.

Concluderend leidt het loslaten van de doseringsbeperking hooguit lokaal tot een toename van de bodembelasting, op percelen waar compost kunstmest meerjarig gaat verdringen. De TCB verwacht niet dat dit grootschalig zal plaatsvinden. Het gebruik van compost kent ook voordelen. De TCB is hier in eerdere adviezen reeds uitgebreid op ingegaan. Het organische stofgehalte van de bodem wordt op peil gehouden, en het leidt tot nuttig hergebruik van afvalstoffen. Bovendien is het gebruik van compost vanuit breder milieuperspectief vooral positief te waarderen, omdat daarmee kringlopen worden gesloten, het gebruik van externe *inputs* wordt teruggedrongen, en minder energie wordt verbruikt. Daarom adviseert de TCB positief over uw voornemen om de doseringsbeperking los te laten.

In de nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit wordt opgemerkt dat 'op termijn wordt bezien of de milieueisen voor compost aangescherpt moeten worden met maximale waarden voor organische microverontreinigingen'. De TCB adviseert om een evaluatie van de milieueisen voor compost niet uit te stellen, en op korte termijn te bezien of aanscherping van bestaande normen en/of uitbreiding van het stoffenpakket nodig en haalbaar is. Hiermee wordt voortgaande kwaliteitsverbetering van compost gestimuleerd waardoor de bodembelasting via compost steeds verder wordt teruggedrongen.

VERRUIMEN MILIEUEISEN ORGANISCHE MICROVERONTREINIGINGEN OVERIGE ORGANISCHE MESTSTOFFEN

De belasting van de bodem met verontreinigingen moet op grond van de Wet Bodembescherming zoveel mogelijk worden voorkomen. Zoals u in uw adviesaanvraag aangeeft, zou de vracht naar de bodem idealiter minder moeten zijn of maximaal overeen moeten komen met de hoeveelheid verontreiniging die wordt afgebroken en/of wordt afgevoerd via het gewas. In het ontwerp Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet heeft u deze benadering gevolgd voor organische microverontreinigingen, waarbij een geringe bodembelasting is toegestaan. Die belasting is gebaseerd op de streefwaarde, inclusief een bepaalde mate van overschrijding daarvan. Overigens maken overige organische meststoffen slechts een gering - naar schatting maximaal 2% - deel uit van de totale hoeveelheid toegepaste meststoffen in Nederland. Het gaat voornamelijk om (rest)producten die vrijkomen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie. Thans verkent u de mogelijkheden om de milieueisen aan organische microverontreinigingen in overige organische meststoffen te verruimen. U overweegt om deze milieukundige eisen te baseren op de achtergrondwaarden in plaats van op de streefwaarden. De TCB is hier geen voorstander van.

In het kader van het bodembeleid is in het project AW2000 onderzoek gedaan naar de achtergrondwaarden voor verontreinigingen in de bodem. Voor organische microverontreinigingen liggen deze achtergrondwaarden doorgaans op een veel hoger niveau dan

de streefwaarden. De streefwaarde komt voor organische microverontreinigingen veelal overeen met het verwaarloosbaar risiconiveau. Men gaat er vanuit dat op dit niveau sprake is van een goede bodemkwaliteit. De achtergrondwaarden zijn samengesteld uit de natuurlijke achtergrondwaarden en een antropogene toevoeging als gevolg van de diffuse belasting van het milieu sinds de industrialisatie. Het gebruik van achtergrondwaarden in plaats van streefwaarden leidt voor de meeste stoffen tot een versoepeling⁸ van de kwaliteitseisen voor organische microverontreinigingen in de overige organische meststoffen.

De TCB vindt dat achtergrondwaarden zich niet lenen voor normstelling in het preventieve milieubeleid voor de bodem. In het advies 'beleidsmatig vervolg AW2000' heeft de TCB geadviseerd om voor organische microverontreinigingen in het preventieve bodembeleid (waar het meststoffenbeleid onderdeel van is) een risico-onderbouwde normstelling te handhaven. Dit hoeft overigens niet per se de streefwaarde te zijn; als voortschrijdende inzichten in de risicobeoordeling daartoe aanleiding geven, dient de normstelling daaraan te worden aangepast.

Het gebruik van achtergrondwaarden is naar het oordeel van de TCB maatschappelijk begrijpelijk en verdedigbaar in het beleidskader voor grond en bagger. Grond en bagger en eventueel daarin aanwezige verontreinigingen zijn afkomstig uit de bodem en gaan hier ook weer onderdeel van uitmaken. Het beleid voor grond en bagger is daarmee vooral beleid dat vanuit de *stand still* gedachte een pragmatische oplossing zoekt voor het omgaan met verontreinigingen die in het verleden zijn ontstaan. Daarentegen worden de in de meststoffen aanwezige verontreinigingen nieuw in het milieu gebracht. Het is het meest effectief om nieuwe, niet van nature voorkomende verontreinigingen zoveel mogelijk brongericht te voorkomen, conform ALARA en een op risico's gebaseerde normstelling, wat in lijn is met het algemene milieubeleid in Nederland. Hierbij speelt voor de TCB ook mee dat er geen maatschappelijke druk is om de criteria te versoepelen. Daarom adviseert de TCB om de milieucriteria voor organische microverontreinigingen in overige organische meststoffen te blijven baseren op een risicobenadering.

SAMENVATTEND

De TCB is voorstander van het faciliteren van het gebruik van compost. Het is immers een nuttige toepassing van afvalstoffen die bovendien door de aanvoer van organische stof de bodemkwaliteit verbetert. Deze positieve aspecten worden in dit advies afgewogen tegen de risico's van accumulatie van verontreinigingen in de bodem en de belasting van het grond- en oppervlaktewater met nutriënten en verontreinigingen.

Naar aanleiding van deze adviesaanvraag is de TCB voornemens om in 2007 een separaat advies uit te brengen over de fosfaattoestand van de Nederlandse bodem in relatie tot het definitief vaststellen van de gebruiksnormen voor de periode 2009 tot 2015, en de milieueisen die de Kaderrichtlijn Water aan Nederland stelt.

Voor wat betreft de landbouwkundige eis aan compost heeft de TCB geen bezwaar tegen het verlagen van het percentage organische stof. De TCB is het eens met de conclusie van de

⁸ Omdat een overschrijdingsfactor is toegepast voor de streefwaarden, en niet voor de achtergrondwaarden, is versoepeling niet voor alle stoffen aan de orde.

stuurgroep verhandeling meststoffen om het percentage organische stof te verlagen tot 10%. De TCB ziet dit als een pragmatische ondergrens, waardoor de nutriënten in compost meetellen in de gebruiksnormen.

De TCB adviseert om een kwantitatieve en kwalitatieve inventarisatie te laten uitvoeren naar bodem- en structuurverbeteraars, ten einde te kunnen vaststellen of sprake is van een zodanige belasting van de bodem dat toepassing ervan zou moeten worden gereguleerd.

De TCB is positief over het voornemen om de doseringsbeperking voor compost uit het BOOM los te laten. Wel adviseert zij om de milieueisen voor compost op korte termijn te evalueren om te bezien of aanscherping van bestaande normen en/of uitbreiding van het stoffenpakket nodig en haalbaar is. Hiermee wordt voortgaande kwaliteitsverbetering van compost gestimuleerd, waardoor de bodembelasting via compost steeds verder wordt teruggedrongen.

Tenslotte adviseert de TCB om de milieucriteria voor organische microverontreinigingen in overige organische meststoffen te blijven baseren op een risicobenadering, en niet over te gaan tot het gebruik van achtergrondwaarden. Het gebruik van achtergrondwaarden is goed te verdedigen bij bodembeheer, waar pragmatisch moet worden omgegaan met een bodemkwaliteit die mede is ontstaan door diffuse belasting uit het verleden. Achtergrondwaarden lenen zich niet voor normstelling in het preventieve spoor.

Met de meeste hoogachting,
de voorzitter van de
Technische commissie bodembescherming,

Het origineel van dit advies is gestuurd aan de verantwoordelijke bewindspersoon/personen.
--

Ir. L.E. Stolker-Nanninga.

Bijlagen:

- Bodem- en structuurverbeteraars
- adviesaanvraag

BIJLAGE

BODEM- EN STRUCTUURVERBETERAARS

Verhogen organische stofgehalte

Tuinturf, turfmolm, veen, plantenresten

Kant-en-klare mengsels voor aanvulling of ophoging van grond

Aanvulgrond, tuinaarde, vijvergrond, bomenzand

Grondstoffen potgrond of groeimedia

Organisch: veen, turfmolm, tuinturf, kokosgruis, kokosvezel, rijstkaf, houtvezel

Anorganisch: geëxpandeerde kleikorrels, kleigranulaat, puimsteen, steenwol, steenwolgranulaat, fytofoam/polyurethaanschuim, polystyreen, vermiculiet (geëxpandeerd mineraal), perliet (geëxpandeerd vulkanisch gesteente)

Mulchmateriaal

Boomschors (vers), verhakselde takken/snoeiafval, cacaooppelen

Middelen ter preventie van winderosie

Papiercellulose, magnesiumligninesulfaat

Middelen die het vochthoudend vermogen verhogen

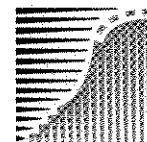
Bentoniet, Fytogreen (opgeschuimde aminoplast hars), Terracottem (wateradsorberende korrels)

Overige

Gesteentemelen (basaltmeel, lavameel, serpentijn), diatomeeënaarde (o.a. filteraarde van de bierbrouwerij), middelen die de herbevochtiging van grond verbeteren (voor hydrofobe gronden)

Kalkmeststoffen vormen een aparte groep 'meststoffen'.

De Voorzitter van de technische Commissie
Bodembescherming
mevr. ir. L.E. Stolker-Nanninga
Postbus 30947
2500 GX Den Haag



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		TRCJZ/2006/2524	9 augustus 2006
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
overheveling meststoffenwet 1947 en BOOM (TRC/2006/4182)		070 3785382	2

Geachte Voorzitter,

Mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer doe ik u hierbij toekomen de ontwerptekst van het Besluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en het Besluit gebruik meststoffen (overheveling Meststoffenwet 1947 en Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen) inclusief nota van toelichting.

Ik verzoek u mij ten aanzien van dit ontwerpbesluit te adviseren waarbij mede aandacht wordt gevraagd voor de wijze waarop afstemming is voorzien met het bodembeleid (waaronder het ontwerp Besluit bodemkwaliteit). Dit betreft met name:

- de afbakening tussen compost (meststof) en 'zwarte grond' (bodem)
- de positie van bodem-/structuurverbeteraars.

Door de betrokken beleidsdirecties van LNV en VROM wordt momenteel verkend of een tweetal versoepelingen doorgevoerd zou kunnen worden. Deze betreffen:

- het loslaten van de huidige gebruiksbeperking voor compost.
- het verruimen van de nu voorliggende milieukundige eisen ten aanzien van organische microverontreinigingen voor de categorie overige organische meststoffen.

In de toelichting bij deze adviesaanvraag wordt nader op de bovengenoemde onderwerpen ingegaan.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Juridische Zaken
Bezuidenhoutseweg 73
Postadres: Postbus 20401
2500 EK 's Gravenhage
Telefoon: 070-3786868
Fax: 070-3786127
Telegramadres: Landvis
Web: www.minlnv.nl

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
9 augustus 2006	TRCJZ/2006/2524	2

In verband met de beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit met ingang van 1 januari 2007, zou ik het zeer op prijs stellen uw advies uiterlijk 8 september te ontvangen.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR
EN VOEDSELKwaliteit,
voor deze:
DE DIRECTEUR-GENERAAL,



prof.dr. A.N. van der Zande

Toelichting

Algemeen

Met dit wijzigingsbesluit wordt de op de Meststoffenwet 1947 gebaseerde regelgeving en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (hierna: BOOM) overgeheveld naar de Meststoffenwet. De in BOOM opgenomen gebruiksvoorschriften van compost en zuiveringslib worden overgeheveld naar het Besluit gebruik meststoffen (hierna: Bgm). Zowel de Meststoffenwet 1947 als het BOOM komen te vervallen.

De overheveling maakt deel uit van de vereenvoudiging van regelgeving inzake meststoffen. De bestaande regels zijn doorgelicht op noodzaak, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en er is bezien welke regels samengevoegd of geschrapt kunnen worden. Hierbij is tevens het door de taskforce Vereenvoudiging Vergunningen ontwikkelde toetsingskader gehanteerd.

Met de overheveling wordt de voorheen gehanteerde lijst van toegelaten meststoffen met voor ieder type meststof een omschrijving en gedetailleerde beschrijving van de landbouwkundige eisen te vervallen, en omgezet naar generieke voorschriften. Hiermee komt ook het stelsel van ontheffingen, waarbij aan een producent of handelaar voor reststromen of afvalstoffen een tijdelijke ontheffing wordt verleend van het verbod om meststoffen te verhandelen, te vervallen. In het nieuwe stelsel kunnen reststromen of afvalstoffen waarvan is aangetoond dat er uit milieukundig- of landbouwkundig oogpunt geen bezwaren zijn dat ze verhandeld en gebruikt worden als meststof door de Minister van LNV op een positieve lijst worden geplaatst.

In het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt geregeld onder welke voorwaarden meststoffen verhandeld mogen worden. In aanvulling op generieke landbouwkundige, milieukundige en etiketteringvoorschriften gelden voor bepaalde categorieën meststoffen aanvullende eisen

Dierlijke mest en EG-meststoffen mogen volgens de Meststoffenwet zonder meer als meststof worden verhandeld. Er worden geen nadere landbouwkundige of milieukundige eisen aan gesteld. Wel gelden (administratieve) voorschriften ten aanzien van de verhandeling en het transport van dierlijke mest.

Het voorliggende ontwerpbesluit onderscheidt verschillende soorten meststoffen:

- EG-meststoffen en type meststoffen voortkomend op de lijst in Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 2003/2003
- kalkmeststoffen
- compost
- zuiveringslib
- overige organische meststoffen
- overige anorganische meststoffen

Landbouwkundige eisen

Aan meststoffen worden landbouwkundige eisen gesteld in het belang van de bevordering van de deugdelijkheid voor het doel waarvoor meststoffen zijn bestemd. Op hoofdlijnen komt dit neer op de eis dat de als meststof toe te passen stoffen een zekere 'bemestende waarde' moeten hebben.

De eerste adviesvraag aan de TCB richt zich op de wijze waarop afstemming is voorzien met het bodembeleid, in bijzonder met het ontwerp Besluit bodemkwaliteit. Hierbij vragen twee onderwerpen specifieke aandacht:

- de afbakening tussen compost (meststof) en 'zwarte grond' (bodem)
- hoe om te gaan met bodem-/structuurverbeteraars.

Ten aanzien van compost is vooralsnog in een afbakening met het Besluit bodemkwaliteit voorzien door middel van de landbouwkundige eis dat composten tenminste 20% organische

stof moeten bevatten. 'Composten' met lagere organische stofgehalten kunnen daarmee volgens het ontwerpbesluit niet als meststof verhandeld worden en dienen derhalve bijvoorbeeld in het kader van het Besluit bodemkwaliteit en onder de daarvoor geldende eisen en voorschriften te worden toegepast.

Producten met een organisch stofgehalte van minder van 20% zijn met name groencomposten die ontstaan zonder bijmenging van grond. De 20%-eis wordt in een aantal gevallen niet gehaald vanwege het hoge zandgehalte in het aangeleverde te composteren materiaal. Daarnaast worden compost-soorten geproduceerd met veel zand erin, bijvoorbeeld voor aanleg van taluds of plantsoenen of als bomenzand (bevat maar 3-5% org stof). Deze producten vinden hun toepassing veelal buiten de landbouw.

In de landbouw wordt een diversiteit aan producten toegepast op de bodem als 'bodemverbeteraars' of 'structuurverbeteraars' (met oogmerk om vocht beter vast te houden, betere beworteling te stimuleren) of om anti-stuifmiddelen en afdekmaterialen om onkruidgroei tegen te gaan (zoals boomschors). Deze producten die geen waardegevende bestanddelen, organische stof op neutraliserende waarde hebben, maar wel op landbouwgrond worden toegepast, zijn geen meststoffen in de zin dat ze geen bemestende waarde hebben en vallen om die reden ook niet (meer) onder het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

Indien sprake is van producten die niet als afvalstof zijn te bestempelen wordt de toepassing op de bodem niet gehinderd. De producten mogen op grond van de Wet bodembescherming op of in de bodem worden toegepast, zij het dat de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming hier van toepassing is.

Milieukundige eisen

Anders dan de Meststoffenwet 1947 biedt de Meststoffenwet 2006 naast het stellen van landbouwkundige eisen aan meststoffen ook de mogelijkheid om milieukundige eisen te stellen in het belang van de bescherming van de bodem. Naast de vigerende kwaliteitseisen voor zware metalen die het BOOM stelt aan compost en zuiveringsslib zijn thans ten aanzien van die categorie meststoffen die een risico voor het milieu zouden kunnen inhouden (als meststof in te zetten rest- en afvalstoffen) generieke eisen gesteld aan de hoeveelheid zware metalen en organische microverontreinigingen. Het betreft hier geen nieuwe eisen. Deze eisen worden sinds 1998 reeds toegepast bij beoordeling of meststoffen op basis van een ontheffing van het meststoffenbesluit '77 verhandeld mogen worden (de zogenaamde 'RIKILT-ontheffingen'). Door de milieueisen te koppelen aan de gehalten aan fosfaat en stikstof in de betreffende stoffen wordt het gebruik automatisch beperkt door het gebruiksnormenstelsel. Aanvullende doseringsbeperkingen zijn om die reden niet voorzien.

Mogelijke verdere versoepelingen

In het nu voorliggende ontwerpbesluit zijn een tweetal mogelijke versoepelingen nog niet opgenomen. Deze vereenvoudigingen houden voor toepassing in de landbouw een versoepeling in, voor het milieu zouden deze (in theorie althans) een verslechtering kunnen betekenen.

Door de betrokken beleidsdirecties van LNV en VROM wordt momenteel verkend of deze versoepelingen doorgevoerd zouden kunnen worden. Indien hiertoe besloten wordt zou dit in het kader van de inspraakprocedure kunnen geschieden.

Deze vereenvoudigingen betreffen:

- het loslaten van de huidige gebruiksbeperking voor compost
- het verruimen van de nu voorliggende milieukundige eisen voor organische microverontreinigingen voor de categorie overige organische meststoffen.

Loslaten doseringsbeperking compost

Hierbij is de vraag aan de orde of de huidige gebruiksbeperking (= doseringsbeperking) zoals die voor compost geldt (te weten maximaal 30 ton ds per 5 jaar), kan worden losgelaten.

Overwegingen daarbij zijn dat compost in het nieuwe mestbeleid onderdeel uitmaakt van de gebruiksnormen voor fosfaat en stikstof en het gebruik middels de gebruiksnorm ook al wordt begrensd.

Indien agrariërs de gehele (fosfaat)gebruiksnorm met compost zouden vullen, zou dit een toename van de bodembelasting met metalen via compost met ca. een factor 5 betekenen. Daartegenover staat dat het gebruik van méér compost automatisch gepaard gaat met een verminderd gebruik van andere meststoffen zoals dierlijke mest en kunstmest. Door de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat moeten boeren keuzes maken met welke mestsoorten zij de gebruiksnormen gaan opvullen. Omdat met name dierlijke mest (zeer) hoge gehalten aan koper en zink kan bevatten, is onduidelijk of de totale bodembelasting bij gebruik van méér compost uiteindelijk toe- of afneemt. Bij het loslaten van de huidige doseringsbeperking kan de organische stofvoorziening in de bodem méér dan nu het geval is op peil worden gehouden middels het gebruik van compost. Dit is milieukundig gunstig omdat compost relatief weinig uitspoelbare mineralen bevat en toepassing ervan positieve effecten heeft op bodemstructuur en biodiversiteit. Met het loslaten van de doseringsbeperking wordt ook de afzet van compost en daarmee het nuttig hergebruik van organische reststromen gefaciliteerd.

Vraag: is het verantwoord de huidige doseringsnorm los te laten en te volstaan met de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat?

Verruimen milieueisen organische microverontreinigingen overige organische meststoffen

Het besluit beoogt de belasting van de bodem met zware metalen en arseen alsmede met organische microverontreinigingen te beperken binnen acceptabele randvoorwaarden. Idealiter zou de maximale vracht overeen moeten komen met de hoeveelheid verontreiniging die bij een gegeven maximaal acceptabele concentratie in de bodem wordt afgebroken en/of wordt afgevoerd met het gewas. Er is dan sprake van evenwicht. Voor organische microverontreinigingen is deze benadering gevolgd. De in het besluit opgenomen eisen komen overeen met de tot nu toe gehanteerde 'informele' milieutoets welke sinds 1998 door het RIKILT wordt gehanteerd bij de beoordeling of meststoffen op basis van een ontheffing van het meststoffenbesluit 1977 verhandeld mogen worden. Deze milieutoets gaat uit van een maximaal acceptabele bodembelasting, gebaseerd op de streefwaarde waarbij evenwel een bepaalde overschrijding is toegestaan.

In onderzoek dat momenteel door het RIVM wordt afgerond is uitgegaan van de achtergrondwaarden 2000. Dit onderzoek laat zien dat er zelfs bij gebruik van grote hoeveelheden overige organische meststoffen volgens de worst-case aannamen er vrijwel geen risico aanwezig is op overschrijding van de achtergrondwaarden 2000. De resultaten van het onderzoek roepen de vraag op of de in het ontwerp wijzigingsbesluit opgenomen milieucriteria versoepeld kunnen worden met in acht name van de achtergrondwaarden 2000. Dit om het hergebruik en nuttig toepassen van reststromen als meststof binnen de landbouw zo veel als mogelijk binnen acceptabele milieugrenzen mogelijk te maken.

Vraag: in hoeverre is het verantwoord de normen voor organische micro's te versoepelen?