

From: @gmail.com>
Sent: Monday, November 26, 2018 10:06:51
To:); statengriffier
Cc: Interjensen B.V.
Subject: Mest-(co)- vergister Rilland / vergunningverlening toezicht en handhaving bij co-vergistingsinstallaties
Attachments: vergunningverlening toezicht en handhaving bij co-vergistingsinstallaties.pdf

18930562

Aan : Provinciale Staten Zeeland
Gedeputeerden en Statenleden
Commissie Ruimte

Mevrouw , Commissiegriffier
Dhr. , Statengriffier

Beste,

Verwijzend naar onze eerdere mailuitwisselingen aangaande hoger vermelde project, verzoeken we U rekening te houden met rapport:

'Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij co-vergistingsinstallaties'

In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Opgesteld door Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant .
Projectnummer 2100999-V2 (2 december 2014).

Hierin wordt verwezen naar " gezondheidsrisico's " (5.2.8.) :
Volksgezondheid zou een structureel onderdeel moeten maken van de vergunningverlening.
Immers de Wet milieubeheer en Wabo bepalen dat indien voor het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, deze **MOETEN WORDEN BETROKKEN BIJ DE BEOORDELING VAN DE AANVRAAG**.

De EG verordeningen inzake volksgezondheid, voedselveiligheid , waaronder EG 1069/2009 (dd 21/10/2009) zijn een integraal onderdeel en zeker in aanmerking te nemen wat betreft deze voedselproducerende locatie !

Artikel 1, "Onderwerp" is hieromtrent overduidelijk :

"RISICO'S die aan deze producten verbonden zijn **TE VOORKOMEN** en tot een **MINIMUM** te beperken, en met name om de **VEILIGHEID** van de **VOEDSEL-** en **VOEDERketen** te **BESCHERMEN**.

De bevoegde autoriteiten vragen we dan ook dienaangaande hun verantwoordelijkheid te nemen.

Wij begrijpen bovendien dat reeds eerder verleende omgevingsvergunningen toch kunnen ingetrokken worden door het bevoegde gezag, en dit volgens de voorwaarden opgenomen in artikel 2.33, tweede lid, en artikel 5.19 van de Wabo.

De bevoegde autoriteiten vragen we dan ook hierin dienaangaande de verantwoordelijkheid ervoor te nemen.

Verzoeken U ons verder op de hoogte te houden.

Wij tekenen inmiddels met de meeste achting, en vriendelijke groet,

MSc.Ir.
i.o. INTERJENSEN BV



VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

DEELSTUDIE TEN BEHOEVE VAN DE LANDELIJKE EVALUATIE

VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING
BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

DEELSTUDIE TEN BEHOEVE VAN DE LANDELIJKE EVALUATIE

In opdracht van	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGMI, directie duurzaamheid. Zaaknummer 31090569
Opgesteld door	Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant Keizer Karel V Singel 8 Postbus 8035 5601 KA Eindhoven
Auteur	Fred Stouthart, Ellen Smets, Jasper Simons, Sander Leenders en Dave Rensman
Projectnummer	2100999-V2
Datum	2 december 2014
Status	definitief

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1. Deelstudie ten behoeve van de landelijke evaluatie biovergisting	1
1.2. Opdracht en te beantwoorden vragen	2
2. Uitvoering van de opdracht	6
2.1. Voorbereiding	6
2.2. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 1)	7
2.3. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 2)	8
2.4. Administratieve controle	9
2.5. Evaluatie van de resultaten	9
3. Wettelijke kaders	10
3.1. Omgevingsrecht	10
3.1.1. Wet Ruimtelijke Ordening	10
3.1.2. Wet Milieubeheer	10
3.1.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	11
3.1.4. Activiteitenbesluit	11
3.1.5. Afvalstoffenrecht	11
3.2. Meststoffenrecht en Dierlijke bijproducten	12
3.2.1. Meststoffenwet	12
3.2.2. Verordeningen Dierlijke Bijproducten	13
Resultaten	13
4. Omgevingsrecht: ruimtelijke aspecten	14
4.1. Ruimtelijke toestemming	14
4.1.1. Bestemmingsplan	14
4.1.2. Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant	15
4.1.3. Zonering en afstanden	15
4.2. Antwoorden op vragen over ruimtelijke aspecten / aanbevelingen	16
4.3. Samenvatting ruimtelijke toestemming	17
5. Omgevingsrecht: omgevingsvergunning en voorschriften	18
5.1. Afwijken van de vergunning	18
5.1.1. Aanwezigheid van een hygiënisatiestraat	18
5.1.2. Aanvoeren van mest van derden	19
5.2. Naleven van vergunningvoorschriften	19
5.2.1. Lozen van afvalwater (in een zaksloot)	19
5.2.2. Geur	21
5.2.3. Opslag van mest en digestaat (emissies van geur en ammoniak)	21

5.2.4.	Geluid	21
5.2.5.	Fakkelinstallatie	22
5.2.6.	Luchtkwaliteit en emissiemetingen	22
5.2.7.	Interne en externe veiligheid, bliksemafleiders	23
5.2.8.	Gezondheidsrisico's	25
5.2.9.	Bouwen	25
5.3.	Ongewone voorvallen	26
5.4.	Samenvatting en antwoorden op vragen over voorschriften omgevingsvergunning / aanbevelingen	28
6.	Meststoffenwet	30
6.1.	Dierlijke mest	30
6.2.	Landbouwgewassen	30
6.3.	Co-producten	30
6.3.1.	Gebruikte producten	30
6.3.2.	Samengestelde co-producten	31
6.3.3.	Co-producten van onduidelijke komaf	31
6.3.4.	Soapstock en energy plus	31
6.3.5.	Bleekkaarde	32
6.4.	Hulpstoffen	32
6.5.	Registratie ontvangen meststoffen, landbouwgewassen, co-producten en hulpstoffen	33
6.6.	Leveranciers van co-producten	33
6.7.	Samenvatting en antwoorden op vragen over meststoffen / co-producten	34
7.	Toezicht en handhaving	35
7.1.	Te beantwoorden vragen over toezicht en handhaving / aanbevelingen	35
8.	Gemeente / bevoegd gezag	38
9.	Ondernemer (installatie, sector, branche)	39
10.	Kennisniveau ondernemer en gemeente	41
11.	Omwonenden	43

Bijlagen

1. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
2. Checklist co-vergisters
3. Samenvatting bevindingen bedrijfscontroles
4. Opmerkingen betreffende Handreiking (co-)vergisting van mest (Infomil)

VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING
BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

1. Inleiding

In de landbouw (veehouderij) wordt bij vergistingsprocessen verpompbare dunne mest van varkens en/of runderen gebruikt. Het toevoegen van organisch materiaal (co-producten) wordt co-vergisten genoemd en verhoogt de biogasproductie sterk. Het gas wordt in een warmtekrachtinstallatie (wkk) omgezet in warmte en elektriciteit. De co-producten zijn vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een lijst met co-producten die gebruikt mogen worden voor co-vergisting. Deze positieve lijst (G-lijst) wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe producten. De hoeveelheid aan mest toegevoegde co-producten mag niet meer dan 50% bedragen.

In 2009 en 2010 hebben de VROM-Inspectie en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) in samenwerking met bevoegde gezagen en de politie een aantal handhavingsprojecten met betrekking tot covergisting uitgevoerd. Uit deze projecten is naar voren gekomen dat:

- de input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties sterk bepalend is voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht;
- vaak kon niet met zekerheid worden vastgesteld of de co-producten op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen;
- niet uitgesloten kan worden dat afvalstoffen en voor de gezondheid schadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht (met risico's op bodem- respectievelijk grondwaterverontreiniging);
- de onduidelijkheid over de aard en samenstelling van de binnenkomende (afval)stromen bij co-vergisters tot potentiële externe veiligheidsrisico's leiden. Dit omdat er mogelijk stoffen worden geaccepteerd bij de co-vergister, die leiden tot onvoorziene risico's (bijvoorbeeld de aanwezigheid respectievelijk vorming van hoge concentraties aan zwavelwaterstof). Dit kan ook van invloed zijn op de ruimtelijke inpassing van dergelijke ondernemingen.

Op vrijdag 16 november 2012 is over mest vergisten en het gebruik van co-producten een documentaire uitgezonden op de KRO, 'Brandpunt Reporter De biogas beerput' (<http://www.uitzendinggemist.nl/afleveringen/1304896>).

Het bovenstaande geeft de ernst van de situatie aan en heeft de aandacht van de Tweede Kamer.

1.1. Deelstudie ten behoeve van de landelijke evaluatie biovergisting

In een brief van 25 februari 2013 heeft de staatssecretaris van EZ, mede namens de staatssecretaris van I&M, toegezegd het nut en de risico's van biovergisting te evalueren en de Tweede Kamer begin 2015 over de bevindingen te informeren¹. Het ministerie van EZ heeft de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om de evaluatie aan te leveren.

De doelstelling is het leveren van bouwstenen voor de evaluatie biovergisting over de volgende aspecten (factfinding):

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/25/antwoorden-kamervragen-over-mestvergisting.html>

- de meerwaarde van covergisting ten aanzien van duurzame energie, het gebruik van reststoffen, de reductie van broeikasgassen en het verminderen van het mestoverschot;
- de effecten en risico's van covergisting voor gezondheid van mens en dier en het milieu;
- de maatregelen waarmee deze risico's zouden kunnen worden beperkt;
- de handhaafbaarheid en maatregelen om de handhaafbaarheid te verbeteren.

Ten behoeve van de evaluatie worden verschillende deelstudies uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Rijkswaterstaat / Leefomgeving (infomil), Technische Commissie Bodem (TCB), Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (Rivm), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Wageningen Universiteit (Wur). De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) is gevraagd een deelstudie uit te voeren naar de aspecten vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Op basis van de verschillende deelstudies maakt de CDM een syntheserapport. Deze zal de basis zijn voor een evaluerende brief van de beide staatssecretarissen aan de Tweede Kamer.

1.2. Opdracht en te beantwoorden vragen

Het ministerie van IenM heeft de ODZOB de opdracht verleend voor deze deelstudie naar de aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij covergisten van mest.

Het doel is de stand van zaken te onderzoeken wat betreft de naleving van de geldende regels en eisen. Dit richt zich vooral op naleving van de vergunningsvoorschriften (geur- en geluidshinder), onderhoud van de installatie, (externe) veiligheid, afstanden naar de omgeving, herkomst van mest en co-producten, mengverhouding, aan- en afvoer van co-producten en digestaat, administratieve borging etc.

De vraagstelling is, kort samengevat, of de voorschriften uit de omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en milieu en aanpalende regels voor co-vergisten worden nageleefd. Verondersteld wordt dat dat niet altijd het geval is, hetgeen de nodige risico's voor de omgeving kan geven. Het ontbreken van een adequate administratie over de co-producten leidt bijvoorbeeld tot onduidelijkheid over wat in de installaties wordt vergist. De deelstudie moet meer inzicht geven in wat zich op de vergistingslocaties afspeelt. Deze deelstudie moet leiden tot aanbevelingen voor effectievere regels, toezicht en handhaving.

Te beantwoorden vragen

De landelijke evaluatie biovergisting omvat vier aspecten, namelijk:

- Economie en beleidsdoelen;
- Milieu en planologie;
- Gezondheid en veiligheid;
- Uitvoering, handhaving en naleving.

Voor ieder aspect heeft het ministerie van EZ (beleids)vragen opgesteld, welke zijn uitgewerkt in het projectplan van de CDM. Voor deze deelstudie zijn de vragen ingedeeld overeenkomstig de cyclus van vergunningverlening – toezicht – handhaving (zie figuur 1 op de volgende pagina).



Figuur 1: Cyclus vergunningverlening - toezicht - handhaving

De ondernemer / veehouder heeft toestemming nodig voor het uitvoeren van een activiteit.

De activiteit moet zijn toegestaan op grond van het bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening; Wro). Voor een activiteit kunnen ook beperkingen gelden op grond van de Verordening ruimte van de provincie. Daarnaast is toestemming nodig op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm). De voorschriften worden vastgelegd in de Omgevingsvergunning. De Omgevingsvergunning heeft betrekking op de onderdelen bouwen en milieu. Vaak zijn voorschriften ondergebracht als algemene regels in het Activiteitenbesluit.

Voor het gebruik van co-producten bij vergisting is bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Mw) van toepassing (G-lijst).

Voor de naleving van de Omgevingsvergunning is de gemeente het bevoegd gezag (in bepaalde gevallen de provincie). Het toezicht ziet toe op de naleving van de voorschriften. Is dit niet in orde, dan heeft de ondernemer recht op herstel met daarbij behorende termijn (eventueel kan de vergunning worden aangepast om gebreken te repareren). Als bij het toezicht blijkt dat de voorschriften stelselmatig niet worden nageleefd dan, gaat het bevoegde gezag over tot handhaving. Hierbij wordt doorgaans een bestuursrechtelijk en/of een strafrechtelijk traject gevolgd. Het bestuursrechtelijk traject gaat gepaard met een dwangsom om naleving van de voorschriften af te dwingen. Wanneer dit onvoldoende effectief is wordt het strafrechtelijk traject ingeslagen en de zaak overdragen aan het Openbaar Ministerie (OM). Bij ernstige overtredingen (ernstig milieurisico en/of economisch delict) kan het bevoegd gezag besluiten om direct het strafrechtelijk traject in te slaan.

Opgemerkt moet worden dat het kennisniveau van de ondernemers en de overheden belangrijk zijn voor het gebruik van de installatie en de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving. Omwonenden hebben invloed via inspraak (indienen zienswijzen), beroepen en het indienen van klachten. Ook de maatschappelijke weerstand heeft hierop invloed en vaak tot uiting bij de politiek-bestuurlijke besluitvorming over bestemming of vergunningverlening. Ook (structurele) klachten van omwonenden lijden vaak verscherpt toezicht en/of handhaving.

In het projectplan van de CDM zijn voor iedere organisatie vragen opgenomen. Er is overlap van vragen: vragen die gesteld worden aan de ene organisatie, kunnen deels ook van toepassing zijn of beantwoord worden door een andere organisatie. In de onderstaande tabel zijn de gestelde vragen opgenomen. Het betreft zowel de vragen die primair aan de ODZOB zijn gericht, als ook de vragen die aan andere organisaties zijn gericht en ook vanuit haar perspectief door de ODZOB (deels) kunnen worden beantwoord.

Tabel met het overzicht van gestelde vragen door de CDM

	Vragen primair te beantwoorden door de ODZOB	Vragen gericht aan andere organisaties te beantwoorden met inbreng van de ODZOB
Ondernemer / sector, brancheorganisatie		<p>RVO: Met welke andere middelen wordt de biovergistingsbranche door de overheid ondersteund (bijv. handreikingen, onderzoek, certificatie)? Wat is het aandeel van covergistingsmaterialen van onderscheidenlijke stoffen op de positieve lijst en lijst G?</p> <p>NVWA: In hoeverre zijn biovergisters georganiseerd? In hoeverre oefenen brancheorganisaties toezicht uit? In welke mate is sprake van private borging in de keten, waarom komt daar certificering niet van de grond? Hoe kan borging door de sector worden bevorderd?</p>
Wet- en regelgeving		<p>Infomil: Welke voorschriften en beperkingen gelden voor biovergisters ingevolge regelgeving en vergunningen ter beperking van gezondheids- en milieurisico's?</p> <p>CDM: Met welke aanpassingen in regels, voorschriften, certificering, (scholings)eisen en handreikingen zouden de risico's van biovergisting verder kunnen worden beperkt?</p>
Bestemming, Vergunning en voorschriften	<p>Worden de voorschriften in de omgevingsvergunning en de overige milieuregelgeving die door de andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?</p> <p>Op welke punten uit de omgevingsvergunning zijn er de meeste overtredingen?</p> <p>Voor welke aspecten van co-vergisting zijn de voorschriften van de omgevingsvergunning ontoereikend en/of ontbreken voorschriften?</p>	<p>Infomil: Welke problemen doen zich voor rondom vergunningverlening, inclusief maatschappelijke acceptatie? Welke problemen doen zich voor rondom ruimtelijke inpassing, inclusief maatschappelijke acceptatie? Hoe kunnen problemen bij ruimtelijke inpassing en vergunningverlening beperkt worden? Zijn er aanpassingen in omgevingsregelgeving, vergunningvoorschriften, andere regelgeving, handreikingen e.d. gewenst, gezien de bovengenoemde problemen? Zo ja, welke? Is het nodig in de milieuregelgeving een verplichting in te voeren om te registreren zodra er rest- en afvalstoffen worden gemengd? Is het nodig om daar een verplichting tot het bijhouden van een massabalans aan te koppelen?</p>
Toezicht en	Is duidelijk welke overheid op de	Infomil

	Vragen primair te beantwoorden door de ODZOB	Vragen gericht aan andere organisaties te beantwoorden met inbreng van de ODZOB
handhaving	<p>naleving van welke voorschriften toeziet?</p> <p>Is er een duidelijke afbakening tussen de handhaving van de NVWA, de ILT en de RUD's?</p> <p>Hoe hoog zijn de uitvoerings- en handhavingslasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving? (Kwalitatief indien er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn)?</p>	<p>Welke diensten hebben een rol bij handhaving</p> <p>In hoeverre zijn er gezamenlijke handhavingsacties of is er signaaltoezicht met bv NVWA.</p> <p>Is er overlap tussen regels die gemeenten en NVWA handhaven?</p> <p>Is er duidelijkheid bij gemeenten over welke regels door gemeenten en welke door NVWA worden uitgevoerd? Op welke punten is er onduidelijkheid? (dit gaat over het mengen van stoffen!)</p> <p>Hoe kan op deze punten duidelijkheid worden verschaft?</p> <p>NVWA</p> <p>Wat is bekend over de naleving: aard en omvang geconstateerde overtredingen?</p> <p>Welke diensten hebben een rol bij de handhaving?</p> <p>In hoeverre wordt gebruik gemaakt van mogelijkheden tot sanctionering van overtredingen?</p> <p>Wat is bekend over aard en omvang incidenten in Nederland (inclusief klachten) en omliggende landen?</p> <p>Met welke maatregelen zou de handhaafbaarheid en daarmee de naleving van de regels kunnen worden verhoogd?</p>
Omwonenden	<p>Hoe vaak wordt er geklaagd over een co-vergister en waarover gaan deze klachten?</p>	<p>RIVM</p> <p>Welke risico's hebben biovergisters voor de volksgezondheid (antibiotica en antibioticaresistente bacteriën, volksgezondheidseffecten, stank, incidenten met H2S, geluid, transportbewegingen, luchtkwaliteit etc.) en veiligheid (giftige gassen, ontploffingsgevaar). Welke effecten kan dat geven?</p> <p>Zijn de inrichtings- en exploitatie-eisen van de omgevingsvergunning, in combinatie met de overige regelgeving, adequaat om risico's voor de volksgezondheid voldoende te beperken?</p>

2. Uitvoering van de opdracht

Deze deelstudie naar de aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij covergisten van mest is uitgevoerd in vijf fasen. Leidend daarbij was de voorgestelde aanpak uitvoering in de offerte van 23 december 2013, aangepast op 17 januari 2014 (zaaknummer lenM: 31090569). De opdracht is op 14 januari 2014 door het ministerie van lenM verleend. Sindsdien is met de uitvoering gestart. In februari is met de voorbereiding ter hand genomen en in april zijn de eerste twee co-vergistingsbedrijven bezocht. Op 11 april is deelgenomen aan de startbijeenkomst van het projectteam evaluatie co-vergisten onder leiding van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) (zie hoofdstuk 1, Inleiding). Tijdens deze bijeenkomst is het projectplan van de CDM doorgenomen, met de vragen die door de verschillende deelnemende organisaties moeten worden beantwoord. Deze vragen waren nog niet bekend op het moment van opstellen en verlenen van de opdracht. De startbijeenkomst en de aan de ODZOB gestelde vragen waren redenen om de uitvoering van de deelstudie bij te stellen. Met het voorstel hiervoor heeft de opdrachtgever - het ministerie van lenM - ingestemd. De inhoud van de bijstelling wordt hieronder in paragraaf 2.2 besproken.

2.1. Voorbereiding

In februari is de voorbereiding van de deelstudie begonnen met het verzamelen van rapporten, literatuur, wet- en regelgeving, informatie van Infomil en DR-Loket. Contacten zijn gelegd met de NWWA, ILT, Infomil en de afdeling Afdeling Informatie- en Kenniscentrum van de Bovenregionale Recherche (werkgroep co-vergisting).

De in de regio Zuidooost-Brabant aanwezige co-vergistingsinstallaties zijn geïnventariseerd. Via de betrokken vergunningverleners, toezichthouders en gemeenten is de noodzakelijke documentatie verzameld (vergunning, verslagen van bedrijfscontroles en dergelijke). Er is een selectie gemaakt van te bezoeken installaties en een volgorde van bedrijfscontroles opgesteld. Voor de uitvoering van de werkzaamheden is een plan van aanpak uitgewerkt en een checklist voor de bedrijfsbezoeken in concept opgesteld.

Voor de uitvoering van deze deelstudie is een team samengesteld. Het team bestond uit de projectleider, een regisseur op hoofdlijnen, een juridisch medewerker met praktische kennis van vergunningverlening toezicht en handhaving en twee bedrijfscontroleurs. De bedrijfscontroleurs zijn geselecteerd op grond van kennis en ervaring: de eerste vanwege de veehouderijpraktijk en de andere vanwege co-vergisting opgedaan bij industriële locaties.

In maart 2014 is het uitvoeringsteam van de Odzob met de twee bedrijfscontroleurs bij elkaar gekomen om de eerste bedrijfsbezoeken voor te bereiden. Geconstateerd is dat de opdracht de nadruk legt op toezicht en handhaving, maar dat deze niet los van de vergunningverlening kan worden gezien. In de optiek van de ODZOB is vergunningverlening gelijk te stellen aan preventief toezicht. In de vergunning worden de regels waaraan de drijver van de inrichting zich aan heeft te houden nader gepreciseerd. Bovendien kan de handhaafbaarheid worden bevorderd door de kwaliteit van de vergunningverlening te verbeteren. Om deze redenen is ook de vergunningverlening als een integraal onderdeel van deze deelstudie opgenomen.

De checklist (zie bijlage 2) voor de bedrijfsbezoeken is naar aanleiding van het overleg binnen het ODZOB uitvoeringsteam op de volgende manier ingestoken:

- om een objectief beeld te kunnen vormen van de kwaliteit van de verleende omgevingsvergunningen het beter is niet de vergunningen als het uitgangspunt genomen, maar de geldende wetgeving. Op deze manier komen lacunes in de kennis over co-vergisting bij vergunningverlening aan het licht.
- geïnventariseerd is welke emissies naar welke onderdelen van het milieu kunnen optreden bij co-vergisting. Per onderdeel van het milieu is vastgesteld welke wetgeving van toepassing is. Vervolgens zijn per onderdeel van het milieu de controleaspecten benoemd.
- er is een lijst van stoffen en leveranciers opgesteld, die extra aandacht nodig hebben tijdens de bedrijfsbezoeken. De lijst is opgesteld aan de hand van reeds bekende gegevens bij de NVWA en de provincie Noord-Brabant.
- per bezochte co-vergistingslocatie zijn de volgende vragen geëvalueerd :
 - welke co-producten worden in de installaties vergist?
 - wordt de aanvoer van co-producten en mest en de afvoer van digestaat afdoende geadmistreerd?
 - worden de voorschriften uit de omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en milieu voor co-vergisten nageleefd?
 - zijn de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning onderdelen bouwen en milieu toereikend?
 - Worden de aanpalende regels voor co-vergisting, die door andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?
 - Wordt er geklaagd over een co-vergister en waarover gaan deze klachten? Tijdens de bedrijfsbezoeken is gevraagd of bij het bedrijf bekend is dat wordt geklaagd. Daarnaast is bij gemeenten nagegaan of er klachten over de installaties bekend zijn. Indien ja, dan is nader onderzocht waar de klachten betrekking op hebben (geur, geluid etc).

2.2. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 1)

In de eerste fase zijn twee co-vergisters onaangekondigd bezocht, waarbij zowel een fysieke als administratieve controle is uitgevoerd. De controles zijn wel aangekondigd bij het Wabo-bevoegde gezag (gemeente), zowel bestuurlijk als ambtelijk. Per locatie zijn tegelijkertijd de afgegeven omgevingsvergunningen, onderdeel milieu (activiteit inrichting) en de klachtenhistorie opgevraagd. Van zowel de locaties als de bedrijfsadministratie zijn foto's gemaakt. Als afwijkingen zijn aangetroffen, dan zijn deze gefotografeerd. De bevindingen zijn per locatie vastgelegd in een bezoekverslag. De bezoekverslagen zijn in samenvatting aan dit rapport bijgevoegd (bijlage 3).

Na uitvoering van de eerste twee bedrijfscontroles is de uitvoering geëvalueerd in het uitvoeringsteam van de ODZOB. De evaluatie heeft geleid tot een verbetering van de checklist (deze laatste versie is opgenomen als bijlage 2). Naar aanleiding van de eerste twee bedrijfscontroles is veel op een uitgezocht en op een rij gezet. De resultaten besproken en in een tussentijdse evaluatie gerapporteerd (toegezonden aan de opdrachtgever en de deelnemers aan de evaluatie co-vergisten van het CDM).

In deze periode kwam op 11 april 2014 ook het genoemde projectteam evaluatie co-vergisten onder leiding van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) voor de startbijeenkomst bijeen. Deze vragen waren nog niet bekend op het moment van opstellen en verlenen van de opdracht. De aan de ODZOB gestelde vragen waren redenen om de uitvoering van de deelstudie bij te stellen. Inmiddels werden nieuwe bedrijfscontroles geen nieuwe belangrijke zaken geconstateerd die van belang zijn voor deze deelstudie. Er werden nagenoeg geen nieuwe inzichten verworven over vergunningverlening, toezicht en handhaving van co-vergisters (alleen meer van hetzelfde werd waargenomen). De resultaten van de bedrijfsbezoeken en de aan de ODZOB gestelde vragen waren redenen om de uitvoering van de deelstudie

bij te stellen. In plaats van alle energie en tijd te steken het uitvoeren van zoveel mogelijk bedrijfscontroles, is het aantal bedrijfsbezoeken te beperkt tot 5 (ipv. 10 in het oorspronkelijke projectplan). De overige beschikbare tijd nuttig te besteden aan een verdiepingsslag om zo goed mogelijk de vragen uit het projectplan van het CDM te kunnen beantwoorden. De verdiepingsslag is uitgevoerd op de volgende aspecten.

- I. Interviews met betrokken gemeenten (Someren, Oirschot, Deurne en Gemert-Bakel) over het proces vergunningverlening en ruimtelijke inpassing, procedures en zienswijzen, maatschappelijke weerstand bij omwonenden en klachten van omwonenden in beeld brengen. Daarbij zijn ook de kennisbehoefte en de uitvoeringslasten in beeld gebracht.
- II. Opgetreden calamiteiten analyseren om na te gaan hoe deze kunnen worden voorkomen, bijvoorbeeld door verbetering van vergunningverlening en handhaving.
- III. Succesfactoren benoemen voor een goede procesvoering, parameters daarvoor benoemen die zo mogelijk of zo nodig gebruikt kunnen worden bij vergunningverlening en handhaving. Hiertoe stellen we voor een interview met het Varkens Innovatie Centrum (VIC) van de WUR in Wageningen uit te voeren. Daarbij willen we ingaan op de beschikbaarheid van onafhankelijke technische informatie voor bevoegde gezagen en derden (o.a. omwonenden). In dat kader willen we ook het gewenste opleidingsniveau van de procesoperator bespreken. Dit in het belang van voorkomen van calamiteiten en een zo goed mogelijk co-vergistingproces met zo min mogelijk (milieu)risico's voor de omgeving.
- IV. Onduidelijkheden formuleren en verbeteringen formuleren in verband met de aanvoer en het gebruik van co-producten, toezicht op de herkomst en het voldoen aan de uitvoeringregeling van de meststoffen, bijlage Aa.
- V. Onduidelijkheden in wet- en regelgeving op een rij zetten in verband met vergunningverlening en ruimtelijke inpassing. Voorstellen voor verbetering van wet- en regelgeving worden aandragen, inclusief voorstellen met betrekking tot certificering, handreikingen en (scholings)eisen.
- VI. Afstemming handhaving tussen verschillende partijen uitwerken, dit geldt met name voor NVWA en Omgevingsdiensten (RUD's) / bevoegde gezagen Wabo.

2.3. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 2)

In de tweede fase zijn drie bedrijfscontroles uitgevoerd. Deze zijn aangekondigd vanwege de verdiepingsvragen aan de betrokken ondernemers/operators. Voor één bedrijf dat in de tweede fase is bezocht is tevens de afgegeven omgevingsvergunning onderdeel bouwen opgevraagd bij de gemeente. Nadat het bedrijfsbezoek is afgelegd, zijn de omgevingsvergunningen, onderdeel inrichting naast de bevindingen van het bezoek gelegd. Wanneer sprake is van overtredingen van vergunningvoorschriften, worden deze onderzoeksresultaten in de rapportage omwille van de leesbaarheid direct bij de bevindingen betreffende bedrijfsbezoeken vermeld.

Verder is nagegaan of de aangevoerde co-producten zijn opgenomen in bijlage Aa van de Uitvoeringsbesluit meststoffenwet (hierna: Ubm). Co-producten en leveranciers die extra aandacht nodig hebben, zijn in deze fase nader onderzocht. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport zijn ook de resultaten van dit deel van het administratieve onderzoek direct bij de bevindingen betreffende de bedrijfsbezoeken vermeld.

In deze fase is tenslotte voor twee installaties nagegaan of deze planologisch zijn toegestaan en of mogelijk sprake is van overtredingen van het bestemmingsplan.

Naar aanleiding van de bevindingen tijdens de bedrijfsbezoeken zijn vragen gerezen, die op basis van (literatuur)onderzoek zijn beantwoord.

2.4. Administratieve controle

Nadat het bedrijfsbezoek is afgelegd, zijn de omgevingsvergunningen, onderdeel inrichting naast de bevindingen van het bezoek gelegd. Geconstateerde overtredingen van vergunningvoorschriften zijn omwille van de leesbaarheid direct bij de bevindingen betreffende bedrijfsbezoeken (paragraaf 3.1) in de deze rapportage vermeld.

Verder is nagegaan of de aangevoerde co-producten zijn opgenomen in bijlage Aa van de Uitvoeringsbesluit meststoffenwet (hierna: Ubm). Co-producten en leveranciers die extra aandacht nodig hebben, zijn in deze fase nader onderzocht. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport zijn ook de resultaten van dit deel van het administratieve onderzoek geïntegreerd opgenomen in deze rapportage. In deze fase is ook nagegaan of de co-vergistinginstallaties planologisch zijn toegestaan en of mogelijk sprake is van overtredingen van het bestemmingsplan.

2.5. Evaluatie van de resultaten

De resultaten van de uitgevoerde werkzaamheden zijn het uitvoeringsteam van de ODZOB geëvalueerd en verwerkt in de conceptrapportage. Deze conceptrapportage is op 7 juli afgerond en toegestuurd aan de opdrachtgever en de CDM. Het conceptrapport wordt in augustus besproken met het projectteam evaluatie co-vergisten onder leiding van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Het conceptrapport zal ook worden besproken in een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de sector co-vergisten, LTO, VNG, IPO en andere belanghebbenden. Zij buigen zich over de CDM evaluatie en onderliggende rapportages. In het oorspronkelijke uitvoeringsplan voor deze deelstudie was een werkconferentie opgenomen. Hier is van afgezien vanwege het bespreken van de rapportage in de klankbordgroep en het projectteam van de CDM.

3. Wettelijke kaders

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de wet- en regelgeving behandeld. Voor een uitgebreid overzicht van de geldende regels wordt verwezen naar de deelstudie van Infomil (RWS-Leefomgeving).

3.1. Omgevingsrecht

3.1.1. Wet Ruimtelijke Ordening

De Wet ruimtelijke ordening (WRO) is een Nederlandse wet die regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. Zowel het Rijk, de provincies als de gemeente heeft de bevoegdheid om ruimtelijke plannen op te stellen.

Bestemmingplan

Een voorbeeld van de ruimtelijke plannen is het bestemmingsplan van de gemeente. Het bestemmingsplan bepaalt welke ontwikkelingen al dan niet zijn toegestaan en onder welke voorwaarden. Daartoe wordt het bouwvlak vastgelegd en bepaalt welke bebouwingmogelijkheden zijn toegestaan, zoals een co-vergistinginstallatie.

Provinciale Verordening ruimte

Ook in een provinciale Verordening ruimte kunnen regels worden gesteld aan de bouw van co-vergistinginstallaties. In de provincie Noord-Brabant is de Verordening 2014 sinds maart in werking. De Verordening kent rechtstreeks in het bestemmingplan doorwerkende regels. (Co)vergisting van mest is in genoemde verordening opgenomen als mestbewerking. De Verordening bepaalt dat het voor een bestemmingsplan in gemengd landelijk gebied niet mogelijk is mestbewerking te vestigen, tevens is de uitbreiding en toename van het bestaande bebouwingsooppervlak niet mogelijk. Hiervan is uitgezonderd mestbewerking ten behoeve van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij. Dit betekent dat het aanvoeren van mest van derden op grond van de Verordening en het toekomstige bestemmingsplan niet is toegestaan, ook niet als het afkomstig is van een andere veehouderij van dezelfde eigenaar. In de Verordening is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen, maar de voorwaarden zijn streng.

3.1.2. Wet Milieubeheer

Het doel van de Wet milieubeheer is het beschermen van het milieu en het voorkomen of beperken van hinder. Een groot aantal regelingen en besluiten is gebaseerd op de Wet Milieubeheer. Voor co-vergisters zijn drie delen van de Wet milieubeheer van belang.

Hoofdstuk 8 met de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning voor inrichtingen zoals de vergistinginstallatie. Zie volgende paragraaf.

Hoofdstuk 10 betreft het afvalstoffenrecht met regels voor het vervoer, de overdracht van afvalstoffen en handelingen met afvalstoffen buiten inrichtingen.

Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer stelt een inrichtinghouder verplicht bij calamiteiten en afwijkingen in de procesvoering waarbij een nadelig effect optreedt t.a.v. het milieu hiervan melding te maken bij het bevoegd gezag. Daarnaast geldt in lijn hiervan een onderzoeksplicht en rapportageplicht naar en over de oorzaken van een calamiteit (ongewoon voorval).

3.1.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning en is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. De Wabo omvat een verzameling van activiteiten waarvoor de omgevingsvergunningplicht van toepassing is. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor ruimte, bouwen, milieu en dergelijke. Voor meerdere activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, veranderen, gebruik) kan met één omgevingsvergunning toestemming worden verkregen voor realisatie.

De omgevingsvergunning heeft betrekking op een inrichting. Het gaat daarbij om de activiteiten die worden uitgevoerd op het bouwvlak van het bedrijf. Activiteiten buiten de inrichting – bijvoorbeeld het uitrijden van mest of digestaat – valt niet onder de reikwijdte van het begrip inrichting. De omgevingsvergunning is dus voor die activiteiten niet van toepassing. Voor het uitrijden van mest bijvoorbeeld is de Meststoffenwet van toepassing.

Een ondernemer die een co-vergistingsinstallatie wenst te bouwen en te exploiteren moet beschikken over de volgende vergunningen op grond van de Wabo:

- altijd een omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en inrichting (milieu), respectievelijk type a- en een e-vergunning;
- in voorkomende gevallen zal ook de afgifte van een c-vergunning nodig zijn, bijvoorbeeld als de oprichting van een co-vergistingsinstallatie (het gebruiken van gronden of bouwwerken) in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

Afhankelijk van de locatie waar de co-vergistingsinstallatie wordt gebouwd, kunnen ook nog andere omgevingsvergunningen nodig zijn. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver, om ook deze andere vergunningen te behandelen.

Een omgevingsvergunning onderdeel milieu kan slechts worden geweigerd in belang van de bescherming van het milieu. Indien de vergunning niet kan worden geweigerd, dan moeten voorschriften worden verbonden waardoor de gevolgen van de activiteiten binnen een inrichting voor het milieu worden voorkomen, of als dat niet mogelijk is, zoveel als mogelijk worden beperkt. Voor hetgeen onder 'bescherming van het milieu' en 'gevolgen voor het milieu' moet worden verstaan is artikel 1.1 tweede lid van de Wet milieubeheer overeenkomstig van toepassing voor de Wabo.

3.1.4. Activiteitenbesluit

Per 1 januari 2013 zijn agrarische activiteiten onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit komen te vallen. Dat betekent dat voor een deel van de bedrijfsvoering binnen de inrichting nu de voorschriften van hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit en bijbehorende Activiteitenregeling van toepassing zijn. Zo is bijvoorbeeld de opslag van digestaat opgenomen in hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit, zodat dit besluit op dat onderdeel van de inrichting van toepassing is.

3.1.5. Afvalstoffenrecht

De Meststoffenwet bepaalt onder welke voorwaarden digestaat van covergisting mag worden vervoerd, verhandeld en gebruikt als 'dierlijke mest'. In bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een positieve lijst vastgesteld van organische materialen/producten die voor co-vergisting van dierlijke mest gebruikt mogen worden. Alleen indien uitsluitend producten van die lijst worden/zijn toegevoegd aan het mestvergistingsproces en alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest, mag het digestaat als 'dierlijke mest' worden vervoerd, verhandeld en gebruikt. Wordt aan één van de beide voorwaarden niet voldaan,

dan is op het digestaat het afvalstoffenrecht van toepassing en moet het als afvalstof worden afgevoerd en verwerkt.

Co-substraten die niet speciaal voor vergisting geproduceerd zijn kunnen vallen onder het begrip "afvalstof" van de Wet milieubeheer. Op handelingen met afvalstoffen is hoofdstuk 10 van de wet van toepassing. In lid 2 en lid 8 van artikel 22.1 van de Wet milieubeheer is de afstemming opgenomen tussen hoofdstuk 10 en de doelmatigheidstoets bij vergunningverlening en de Meststoffenwet en hoofdstuk VIII van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Concreet betekent dit dat bij een inrichting waar co-vergisting plaatsvindt binnen de grenzen van de Meststoffenwet in de vergunning geen voorschriften worden opgenomen die dubbelingen zijn met de eisen vanuit de Meststoffenwet en de regelgeving voor dierlijke bijproducten. Deze uitsluiting geldt niet als een inrichtinghouder ervoor kiest om buiten de grenzen van de Meststoffenwet te treden. De twee meest voorkomende varianten zijn:

- de inrichtinghouder wil co-substraten toepassen die niet op de positieve lijst staan;
- de inrichtinghouder wil minder dan 50% dierlijke meststoffen vergisten.

In beide gevallen geldt dat het digestaat dan een afvalstof is, die niet binnen de kaders van de Meststoffenwet als 'dierlijke mest' vervoerd, verhandeld of gebruikt mag worden. In dat geval is hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer op het digestaat van toepassing, wat onder andere betekent dat het stortverbod van artikel 10.2 van de wet het uitrijden als meststof tegenhoudt. Het beleidsuitgangspunt is dat een initiatiefnemer voor co-substraten die nog niet op bijlage Aa geplaatst zijn een verzoek voor opname op de positieve lijst voorlegt aan het loket van het ministerie van EZ en wacht op toestemming, voordat hij vergunning vraagt om deze aan een mestvergistingsinstallatie toe te voegen.

3.2. Meststoffenrecht en Dierlijke bijproducten

3.2.1. Meststoffenwet

De Meststoffenwet is bedoeld om het overmatige gebruik van meststoffen tegen te gaan. Met betrekking tot co-vergisten regelt de Uitvoeringsregeling bij deze wet het volgende:

- regels over de co-materialen die gebruikt mogen worden zodat het digestaat als meststof mag worden verhandeld en gebruikt. Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een lijst met co-producten die gebruikt mogen worden voor co-vergisting. Deze positieve lijst (G-lijst) wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe producten. Alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest, mag het digestaat als 'dierlijke mest' worden vervoerd, verhandeld en gebruikt.
- voorschriften voor het opmaken van een Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM);
- regels voor de afvoer van mest van veehouderijbedrijven en intermediaire ondernemingen. Zo is altijd bekend waar de mest vandaan komt en naartoe gaat. Dit wordt uitgedrukt in tonnen, kg stikstof en kg fosfaat;
- regels voor het bijhouden van een administratie.

In het milieurecht is het gebruikelijk dat voor handelingen met dierlijke mest en co-producten binnen de grenzen van de Meststoffenwet het afvalstoffenrecht als onderdeel van het omgevingsrecht terugtreedt. Wanneer de grenzen van de Meststoffenwet worden overgeschreden, dan is het afvalstoffenrecht van toepassing. Bij co-vergisten is dit het geval zodra co-producten worden gebruikt die niet voorkomen in de lijst van Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet (zie ook paragraaf 3.1.5).

Controles worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).

3.2.2. Verordeningen Dierlijke Bijproducten

Deze Europese verordeningen regelt het veilig afvoeren, transporteren, verwerken en hanteren van dierlijk materiaal (dierlijke bijproducten) dat niet is bestemd voor humane consumptie. Dit om te voorkomen dat deze producten een risico vormen voor de gezondheid van mens of dier. Dierlijke bijproducten zijn ingedeeld in drie categorieën, afhankelijk van de risico's voor de gezondheid van mens of dier. Categorie 3 vormt hierbij het laagste risico. Bij co-vergisting mogen alleen categorie 3 materialen gebruikt worden die op Bijlage Aa onderdeel IV staan. Deze producten staan onder C2 in deze bijlage.

Erkenning biogasinstallatie

Om biogas te mogen produceren uit mest en/of andere dierlijke bijproducten moet de (co)vergistinginstallatie erkend zijn op grond van de Verordening Dierlijke Bijproducten. De erkenning wordt aangevraagd bij de NVWA. Wanneer uitsluitend producten of reststromen van plantaardige oorsprong of zuiveringslib van plantaardige oorsprong (zonder dierlijke uitwerpselen) worden vergist is de Verordening Dierlijke Bijproducten niet van toepassing.

Registratie vervoerders of handelaren

Een bedrijf dat dierlijke bijproducten of afgeleide producten hiervan vervoert of verhandelt is verplicht om zich te laten registreren bij de NVWA.

De verordening stelt ook voorwaarden aan het gebruik als meststof van het digestaat dat door covergisting met categorie 3 materiaal is ontstaan.

De controles op de bepalingen uit deze verordeningen worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).

Resultaten

In volgende 7 hoofdstukken behandelen de resultaten van deze deelstudie naar de aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij covergisten van mest. Figuur 1 met de cyclus van vergunningverlening, toezicht en handhaving is gebruikt om de resultaten als volgt in te delen:

4. Wet- en regelgeving
5. Bestemming, vergunning en voorschriften
6. Toezicht en handhaving
7. Gemeente/ bevoegd gezag
8. Ondernemer (installatie, sector, branche)
9. Kennisniveau ondernemers en overheden
10. Omwonenden

4. Omgevingsrecht: ruimtelijke aspecten

In dit hoofdstuk worden de resultaten voor de ruimtelijke aspecten van het omgevingsrecht besproken. Het betreft de toestemming op grond van bestemmingplan, zonering en aan te houden afstanden.

4.1. Ruimtelijke toestemming

4.1.1. Bestemmingsplan

Voor twee locaties is de relatie met het bestemmingsplan nagegaan. Het blijkt dat voor beide co-vergistingsinstallaties in het geldende bestemmingsplan (1998) niets is geregeld voor mestbewerking, waaronder (co)vergisting. Dit betekent dat co-vergisting van mest op grond van het geldende bestemmingsplan niet is toegestaan. De geldende omgevingsvergunningen, onderdeel milieu voor de bezochte installaties dateren van 2011 en 2012. De eerste omgevingsvergunningen, onderdelen bouwen en milieu zijn verleend voor de bezochte installaties in 2005 (zowel bouwen als milieu) respectievelijk 2006 (milieu) en 2008 (bouwen).

De volgende vraag is nu aan de orde: als op grond van het geldende bestemmingsplan co-vergisting van mest niet is geregeld, hoe kan het dan dat de benodigde omgevingsvergunningen wel zijn verleend? Het antwoord op deze vraag kent verschillende aspecten:

- voor 16 juni 2008 werd aanvraag om een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer milieuvergunningen niet getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Met een wetswijziging is sinds 16 juni 2008 een weigeringsbevoegdheid in de Wet milieubeheer opgenomen. Vanaf die datum kon een aanvraag om een milieuvergunning worden geweigerd wanneer door verlening daarvan strijd zou ontstaan met een bestemmingsplan. Wanneer ten tijde van de beschikking op de aanvraag duidelijk was dat het bevoegd gezag planologisch medewerking wilde verlenen, dan werd van deze bevoegdheid uiteraard geen gebruik gemaakt;
- voor één bedrijf is in de milieuvergunning van 2011 (thans omgevingsvergunning, onderdeel inrichting²) opgemerkt dat de co-vergistingsinstallatie past binnen het bestemmingsplan, dan wel dat er (sinds enige tijd) afspraken lopen om dit passend te maken. Er was derhalve destijds geen aanleiding om gebruik te maken van de weigeringsbevoegdheid;
- in verband met de co-vergistingsinstallatie op een ander bedrijf is in de milieuvergunning van 2012 (thans omgevingsvergunning, onderdeel inrichting³) gesteld dat de te realiseren bebouwingen binnen de grenzen van de bestemming passen en dat het gebruik van de gebouwen niet strijdig is met het bestemmingsplan. Dit lijkt strijdig met de constatering dat co-vergisting op grond van het geldende bestemmingsplan niet is toegestaan, maar het is toch verklaarbaar. In december 2011 is namelijk een nieuw bestemmingsplan in werking getreden. Tegen dit bestemmingsplan is beroep ingesteld maar er is toen geen verzoek om een voorlopige voorziening gedaan zodat de werking van het nieuwe bestemmingsplan niet is geschorst. Naar aanleiding van het beroep is het bestemmingsplan voor wat betreft de bestemming intensieve veehouderij⁴ vernietigd. Omdat de co-vergistingsinstallaties zijn

² Op grond van het overgangsrecht van de Invoeringswet Wabo bleef op de aanvraag het recht van toepassing zoals dat onmiddellijk voor de inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wabo gold.

³ Zie voetnoot 1.

⁴ Meer specifiek betreft het de bestemming "Agrarisch - Agrarisch bedrijf" en de aanduidingen "intensieve veehouderij" of "specifieke vorm van agrarisch - intensieve veehouderij begrensd".

gelegen binnen de bestemming intensieve veehouderij, treft de vernietiging ook deze installaties. Gedurende de periode voordat het nieuwe bestemmingsplan in werking kon treden, zijn de omgevingsvergunningen voor deze installatie verleend.

- De eerste vergunningen voor de betreffende installaties zijn reeds voor 2011 verleend. Naar aanleiding van de initiatieven van betrokken ondernemers om een co-vergistingsinstallatie te beginnen heeft de betreffende gemeente toen planologisch medewerking verleend.
- Ook eerdere bestemmingsplannen, waarin de co-vergisting mogelijk werd gemaakt, zijn vernietigd. Omdat ook die plannen een periode van werking hebben gekend, konden ook toen de benodigde milieu- en bouwvergunningen (thans omgevingsvergunningen) worden verleend.

4.1.2. Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant

Veel gemeenten hebben momenteel een bestemmingsplan in voorbereiding of recent vastgesteld. Vaak betreft dit een algehele herziening van het bestemmingsplan buitengebied. De nieuwe bestemmingsplannen zijn of worden zo opgesteld dat ze voldoen aan de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening).

De Verordening kent rechtstreeks in het bestemmingplan doorwerkende regels. (Co)vergisting van mest is in genoemde verordening opgenomen als mestbewerking. De Verordening bepaalt dat het voor een bestemmingsplan in gemengd landelijk gebied niet mogelijk is mestbewerking te vestigen, tevens is de uitbreiding en toename van het bestaande bebouwingsoppervlak niet mogelijk. Hiervan is uitgezonderd mestbewerking ten behoeve van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij. Dit betekent dat het aanvoeren van mest van derden op grond van de Verordening en het toekomstige bestemmingsplan niet is toegestaan, ook niet als het afkomstig is van een andere veehouderij van dezelfde eigenaar. In de Verordening is een afwijkmogelijkheid opgenomen, maar de voorwaarden zijn streng.

Vanwege de aanvoer van mest van derden, exploiteren bezochte ondernemers de vergistingsinstallaties in afwijking van de regels van het huidige en toekomstige bestemmingsplan. Gelet op het feit dat beide installaties zijn opgericht nadat het geldende bestemmingsplan in werking is getreden, zal geen overgangsrecht van toepassing zijn. Achteraf moet worden geconcludeerd dat de betrokken ondernemers met de realisatie van de co-vergistingsinstallatie mogelijk beter hadden kunnen wachten tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het is in ieder geval aan te bevelen dat gemeenten co-vergisting actief regelen, inclusief de aanwijzing van de locaties in het bestemmingsplan, in plaats van in reactie op concrete initiatieven van individuele ondernemers.

4.1.3. Zonering en afstanden

Op basis van de VNG-Handreiking Bedrijven en milieuzonering (2009) geldt een richtafstand van bouwvlak met (sub)bestemming co-vergisting tot omliggende bouwvlakken van 100 meter (op basis van te verwachten hinder voor wat betreft geur en geluid). Geadviseerd wordt alleen locaties aan te wijzen die aan deze richtafstand voldoen. Van dit advies kan worden afgeweken indien uitsluitend tot het bouwvlak van een (of meerdere) andere veehouderijen niet wordt voldaan aan deze afstandseis. Er is immers voor het aspect geluid winst te behalen wanneer (co-)vergistingsinstallaties worden gesitueerd in de onmiddellijke nabijheid van meerdere veehouderijen en mest van deze veehouderijen via pijpleidingen kan worden gebracht in de vergistingsinstallatie. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de bedrijfswoningen en andere objecten/deellocaties voor langdurig verblijf van personen (bijvoorbeeld een bed-and-breakfast) bij voorkeur wel aan deze richtafstand moeten voldoen.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn ook een aantal verdiepingsvragen gesteld. In deze fase zijn twijfels omtrent de studie van het RIVM⁵ betreffende de veiligheid bij co-vergistinginstallaties geuit, voor betreffende de vereiste afstand tot omliggende gevoelige objecten in relatie tot externe veiligheid. Hierbij wordt vermeld dat deze vereiste afstand, ongeacht schaalgrootte, voor alle installaties geldt. Hierbij wordt de vraag gesteld of de studie van het RIVM in deze een theoretische benadering is geweest en of de conclusie dat een vereiste afstand ongeacht schaalgrootte kan worden aangehouden een terechte conclusie is geweest. Zie hiervoor ook paragraaf 5.2.7 over externe veiligheid.

4.2. Antwoorden op vragen over ruimtelijke aspecten / aanbevelingen

Worden de voorschriften nageleefd? Op welke punten zijn er de meeste overtredingen?

Naleven ruimtelijke voorschriften

In deze deelstudie is gebleken dat co-vergistinginstallaties vaak in strijd met het bestemmingsplan of provinciale verordening in werking zijn. In het verleden bood de regelgeving daarvoor de ruimte. Daarvan is door ondernemer en gemeente regelmatig gebruik van gemaakt. Vaak bleek dat achteraf niet gewenst.

Onder de huidige Wabo geldt een afstemmingsplicht om te voorkomen dat een omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend. Het onderdeel bouwen van de omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als de aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsplan of wanneer reeds of gelijktijdig een c-vergunning vanwege de bestemming wordt verleend. Wanneer ondernemer gebruik maakt van de mogelijkheid de omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen, dan kan het onderdeel inrichting (milieu) niet worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Deze vergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

Strijd met het bestemmingsplan kan in de toekomst hooguit gaan ontstaan wanneer ten tijde van het doen van de aanvraag en ten tijde de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning onderdeel bouwen geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan (en dus geen c-vergunning nodig was), en nadien het bestemmingsplan wordt vernietigd.

Aanbevelingen voor het opstellen van bestemmingsplannen

- ✓ Gemeenten wordt aanbevolen om strijdigheid met het bestemmingsplan te voorkomen door de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning aan te houden tot zeker is dat het bestemmingsplan in bij een beroepsprocedure stand houdt (niet wordt vernietigd).
- ✓ Gemeenten wordt aanbevolen in plaats van uitsluitend in reactie op initiatieven voor co-vergisting actief te regelen in het bestemmingsplan, waarbij de locaties zorgvuldig worden geselecteerd met in achtname van de Handreiking Bedrijven en milieuzonering (VNG 2009) en/of vereiste afstanden vanwege externe veiligheid.
- ✓ Daarnaast kunnen gemeenten bij de selectie van locaties meer aandacht besteden aan nevenactiviteiten (op de eigen locatie, maar ook toegestaan op nabijgelegen bestemmingsvlakken met een aantrekkende werking, zoals kampeerboerderijen).
- ✓ Tevens is het aan te bevelen dat gemeenten het gebruik van omliggende percelen bij de locatiekeuze betrekken. Vergistinginstallaties zijn gelegen in het buitengebied waar de gemiddelde burger geen

⁵ Het betreft het rapport Veiligheid grootschalige productie van biogas (RIVM, 2010) en het document Effect en risicoafstanden bij de opslag van biogas (RIVM, 2008).

grote risico's denkt te lopen. Plaatsing van vergistingsinstallaties nabij relatief intensief gebruikte wegen, fiets- en wandelpaden heeft daarom geen voorkeur.

4.3. Samenvatting ruimtelijke toestemming

In deze deelstudie is gebleken dat co-vergistingsinstallaties vaak in strijd met het bestemmingsplan of provinciale verordening in werking zijn. In het verleden bood de regelgeving daarvoor de ruimte. Onder de huidige Wabo geldt een afstemmingsplicht om te voorkomen dat een omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend.

Strijd met het bestemmingsplan kan in de toekomst hooguit gaan ontstaan wanneer ten tijde van het doen van de aanvraag en ten tijde de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning onderdeel bouwen geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan, maar nadien het bestemmingsplan wordt vernietigd.

Om dit laatste te voorkomen wordt de gemeenten aanbevolen om:

- ✓ de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning aan te houden tot zeker is dat het bestemmingsplan in bij een beroepsprocedure stand houdt (niet wordt vernietigd);
- ✓ co-vergisting actief te regelen in het bestemmingsplan. Omdat vergistingsinstallaties zijn gelegen in het buitengebied waar de gemiddelde burger geen grote risico's denkt te lopen, dienen de locaties zorgvuldig te worden geselecteerd met aandacht voor:
 - het gebruik van omliggende percelen, nevenactiviteiten op de eigen locatie, maar ook aan die zijn toegestaan op nabijgelegen bestemmingsvlakken met een aantrekkende werking, zoals kampeerboerderijen en andere recreatieve voorzieningen;
 - relatief intensief gebruikte wegen, fiets- en wandelpaden;

Bij de locatiekeuze moet rekening worden gehouden met de vereiste afstanden. De Handreiking Bedrijven en milieuzonering (VNG 2009) geeft een richtafstand van 100 meter van bouwvlak met (sub)bestemming co-vergisting tot omliggende bouwvlakken van 100 meter (op basis van te verwachten hinder voor wat betreft geur en geluid). Vanwege externe veiligheid worden andere afstanden geadviseerd in de studie van het RIVM⁶ betreffende de veiligheid bij co-vergistingsinstallaties. Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn twijfels omtrent de studie van het RIVM betreffende de veiligheid bij co-vergistingsinstallaties geuit over de vereiste afstand tot omliggende gevoelige objecten vanwege externe veiligheid. Hierbij wordt vermeld dat deze vereiste afstand, ongeacht schaalgrootte, voor alle installaties geldt. Het is de vraag of dit terecht is. In verband het aanhouden van vereiste afstanden wordt aanbevolen om:

- ✓ de vereiste afstanden vanwege geurhinder, geluidshinder en externe veiligheid te evalueren, rekening houdend met schaalgrootte en bijhorende risicobeoordeling.

⁶ Het betreft het rapport Veiligheid grootschalige productie van biogas (RIVM, 2010) en het document Effect en risicoafstanden bij de opslag van biogas (RIVM, 2008).

5. Omgevingsrecht: omgevingsvergunning en voorschriften

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken welke betrekking hebben op de omgevingsvergunning: het afwijken van de vergunning en het naleven van voorschriften.

5.1. Afwijken van de vergunning

Bedrijven horen conform de verleende vergunning in werking te zijn. Afwijken van de vergunning is niet toegestaan. Als een bedrijf in afwijking van de vergunning in werking is, dan is dit een overtreding van artikel 2.1 onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). In deze studie zijn hiervan twee gevallen geconstateerd, het betreft de aanwezigheid van een zogenaamde hygiënisatiestraat en het aanvoeren van mest van derden.

5.1.1. Aanwezigheid van een hygiënisatiestraat

Op drie bedrijven wordt het digestaat gehygiëniseerd voordat het in de markt wordt afgezet (geëxporteerd). Vanwege de export zijn de installaties voorzien met een zogenaamde hygiënisatiestraat. Twee van de drie vergunninghouders hebben verzuimd om voor hygiënisatie de benodigde omgevingsvergunning, onderdeel inrichting aan te vragen. Deze twee bedrijven zijn dus in afwijking van de vergunning in werking en in een overtreding.

NB. De hygiënisatiestraat is in beide gevallen ondergebracht in bestaande bebouwing, zodat voor het onderdeel bouwen geen omgevingsvergunning nodig is.

Pas nadat de (eerste) omgevingsvergunningen, activiteit inrichting voor deze installaties zijn afgegeven is het hygiëniseren van materiaal van dierlijke oorsprong verplicht gesteld op basis van de Europese Verordening Dierlijke Bijproducten EG/1069/2009. Hygiënisatie maakt het digestaat exportwaardig. Het is de vraag in hoeverre ondernemers zich hebben gerealiseerd dat hygiënisatie een uitbreiding/wijziging van het proces in de vergistingsinstallatie is, dat kan leiden tot andere en/of extra milieugevolgen ten opzichte van de vergunde bedrijfsvoering en dat zij hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning nodig hebben. Op dit punt moet de voorlichting naar de branche worden verbeterd.

NB. Hygiënisatie valt onder het begrip verwerken van met en is sinds 1 januari op grond van het Activiteitenbesluit niet langer vergunningplicht. Volstaan kan worden met een melding. Omdat in het Activiteitenbesluit geen voorschriften zijn opgenomen voor hygiënisatie, kan het bevoegde gezag maatwerkvoorschriften opnemen.

Eén installatie beschikt over een erkenning van de NVWA voor het direct afvoeren/ exporteren van digestaat uit de vergister zonder nabehandeling (lees hygiënisatie). Deze installatie is dan ook niet voorzien van een hygiënisatiestraat. Deze installatie is wel uitgebreid met een drogerij voor digestaat, voor deze uitbreiding is de vereiste omgevingsvergunning, onderdeel inrichting verleend. De drooginstallatie is in de reeds bestaande bebouwing van de vergistingsinstallatie geplaatst, zodat geen nieuwe omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen benodigd was.

De vijfde inrichting is zowel met een hygiënisatiestraat als een drogerij voor digestaat uitgebreid. De voor deze uitbreidingen benodigde omgevingsvergunningen, onderdeel inrichting zijn verleend.

5.1.2. Aanvoeren van mest van derden

Om voldoende energie op te kunnen wekken wordt door alle vijf bedrijven mest van derden aangevoerd. Deze mest is afkomstig van veehouderijbedrijven uit de omgeving. Voor drie van de vijf bezochte installaties is getoetst of de aanvoer van mest van derden op basis van de omgevingsvergunning, onderdeel inrichting is toegestaan. Het volgende blijkt:

- Voor een bedrijf geldt dat alleen het vergisten van varkensdrijfmest afkomstig van de eigen locatie is vergund. Ook deze installatie is in afwijking van de vergunning in werking, dit is een overtreding van artikel 2.1 onder e van de Wabo.
- Op een ander bedrijf is slechts de aanvoer van varkensdrijfmest van een andere tot het bedrijf behorende veehouderij vergund. In de praktijk wordt ook mest van andere - niet tot hete bedrijf behorende - veehouderijen vergist. Deze installatie is daarom in afwijking van de vergunning in werking en is in overtreding van artikel 2.1 onder e van de Wabo.
- Voor het derde bedrijf is de vergunde situatie niet eenduidig vast te stellen. Uit de overwegingen bij het besluit blijkt dat bij de beoordeling van de aanvraag er vanuit is gegaan dat uitsluitend varkensdrijfmest wordt verwerkt. Uit de overwegingen noch het aanvraagformulier blijkt waar de varkensdrijfmest vandaan komt. Uit het akoestisch rapport blijkt dat varkensdrijfmest van derden wordt aangevoerd naar de locatie. In het MER wordt in het algemeen gesproken over de aanvoer van mest van derden. Nu in de beschikking expliciet is bepaald dat het akoestisch rapport en het MER onderdeel uitmaken van de vergunning, moet er vanuit worden gegaan dat de aanvoer van mest van derden voor deze installatie is vergund.

5.2. Naleven van vergunningvoorschriften

5.2.1. Lozen van afvalwater (in een zaksloot)

De geldende omgevingsvergunning dateren van vóór 1 januari 2013. Per 1 januari 2013 zijn agrarische activiteiten onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit komen te vallen. Dat betekent dat voor een deel van de bedrijfsvoering binnen de inrichting nu de voorschriften van het Activiteitenbesluit en bijbehorende Activiteitenregeling van toepassing zijn. Het activiteitenbesluit is niet van toepassing op co-vergisting en de opslag van co-producten. Aan de omgevingsvergunning voor een (co)vergistingsinstallatie moeten daarom voorschriften worden verbonden betreffende het opslaan van co-producten en het lozen van afvalwater ten gevolge van het opslaan van deze producten. Het Activiteitenbesluit wordt gezien als de meest recente milieu-hygiënische inzichten.

Voor de eisen die in de omgevingsvergunning aan de opslag van co-producten moeten worden gesteld kan aansluiting worden gezocht aan de eisen die het Activiteitenbesluit stelt aan de opslag van agrarische bedrijfsstoffen. In het Activiteitenbesluit is bepaald dat bij het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen moet worden voldaan aan de gestelde eisen in de Activiteitenregeling ter voorkoming van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam alsmede ten behoeve van de realisatie van een verwaarloosbaar bodemrisico. In de activiteitenregeling is bepaald dat bij de opslag van agrarische bedrijfsstoffen, niet zijnde pluimveemest, tenminste plaatsvindt boven een vloeistofkerende voorziening. Verder is bepaald dat vloeistoffen afkomstig van de vloeistofkerende of vloeistofdichte voorziening moeten worden opgevangen in een opslagvoorziening. De opslagvoorziening moet voldoen aan paragraaf 5.5 en de hoofdstukken 6 en 7 van de BRL 2342.

Bij twee van de vijf bezochte installaties wordt percolaat afkomstig uit de opslag van steekvaste co-producten (sleufsilos) geloosd op een zogenaamde "zaksloot". Aan de geldende omgevingsvergunning

betreffende deze inrichtingen zijn voorschriften betreffende de opslag van co-producten verbonden. Er is voorgescreven dat de perssappen en eventueel percolatiewater via de bedrijfsriolering moeten worden afgevoerd naar een mestput of opvangput. Tevens is een verbodsbepaling voor het definitief brengen van vloeistoffen op of in de bodem verbonden aan de vergunning⁷. Echter wanneer de zaksloot moet worden gezien als oppervlaktewater, dan ziet de genoemde verbodsbepaling niet op de lozing van het percolaat.

Aan de vergunning is een voorschrift verbonden dat het verboden is afvalwater rechtstreeks te lozen op de bodem of in het oppervlaktewater. Gelet op de redactie van dit voorschrift beperkt dit zich tot afvalwater afkomstig van het schoonmaken van de stallen, kaderverplaats, afleverruimte en wasplaats. Hoewel het zeer waarschijnlijk is dat beoogd is te regelen dat geen verontreinigd water wordt geloosd op oppervlaktewater en bodem, moet thans worden vastgesteld dat het samenstel van voorschriften niet sluitend is. Een voorschrift inhoudende een verbod van lozing van het percolatiewater uit de opslag van co-producten op oppervlaktewater en bodem, ontbreekt.

Op grond van het Activiteitenbesluit is het lozen op het oppervlaktewater niet toegestaan. Ook is het lozen op de bodem niet is toegestaan, tenzij het lozen is toegestaan bij of krachtens een artikel in het Activiteitenbesluit. Het lozen van afvalwater uit opslagen van agrarische bedrijfsstoffen, niet zijnde kuilvoer of niet-verpompbare dierlijke meststoffen, is toegestaan wanneer het afvalwater tenminste gelijkmatig over de onverharde bodem wordt verspreid. Met andere woorden puntlozingen zijn niet toegestaan. Onder puntlozing moet worden verstaan de lozing van een stof in het milieu vanuit een geconcentreerde plaats, bijvoorbeeld een afvoerleiding. Gelet hierop moet de lozing van het percolaat op de zaksloot worden gezien als puntlozing.

Volgens de toezichthouders zou uit een schrijven van het waterschap blijken dat de lozing van percolaat op de zaksloot bij één installatie is toegestaan. Deze brief riep de nodige vragen op, zodat nader onderzoek is gedaan naar de inhoud van deze brief. Uit nader onderzoek blijkt dat het Waterschap heeft geconstateerd dat binnen de betreffende inrichting aan de voorschriften van paragraaf 3.5 van het Activiteitenbesluit wordt voldaan. De regels voor het opslaan van stoffen zijn echter opgenomen in Afdeling 3.4 van het Activiteitenbesluit. Uit het schrijven van het Waterschap kan derhalve niet worden afgeleid dat de lozing van het percolaat op de zaksloot is toegestaan.

De vraag is of het Waterschap in dit geval tijdens de uitgevoerde controle de lozing van het percolaat heeft waargenomen. Het is in dit geval te lang geleden, zodat de betrokken toezichthouder van het Waterschap dit niet meer met zekerheid durft te bevestigen of ontkennen. Er vanuit gaande dat dit de lozing wel is waargenomen, dan is het de vraag waarom niet is gesignaleerd dat de inrichting in afwijking van de omgevingsvergunning, activiteit inrichting in werking is en dat daarom het wabo-bevoegde gezag op de hoogte had moeten worden gesteld van de bevindingen. We kunnen vaststellen dat in dit geval de oog- en oorfunctie richting andere tot handhaving bevoegde gezagen beter had kunnen/moeten worden ingevuld.

⁷ Hierbij moet worden opgemerkt dat in het aanvraagformulier betreffende één installatie is vermeld dat bedrijfsafvalwater op de mestkelders zal worden geloosd. Ook uit de tekeningen behorende bij voornoemde aanvraag kan niet worden afgeleid dat mogelijk sprake zou kunnen zijn van een lozing van percolaat op het oppervlaktewater. Voor deze inrichting kan thans geconstateerd worden dat deze in afwijking van de verleende omgevingsvergunning onderdeel inrichting, in werking is. In het aanvraagformulier betreffende de andere installatie is vermeld dat hemelwater wordt geloosd op sloten en bedrijfswater deels op de drukriolering en deels op mestkelders wordt geloosd. In dit geval kon uit één van de tekeningen bij de aanvraag worden afgeleid dat sprake is van de lozing van verontreinigd hemelwater, zijnde percolaat, op het oppervlaktewater.

5.2.2. Geur

Geur kan in de leefomgeving hinder veroorzaken en brengt om die reden ook gezondheidsrisico's met zich mee. Geurhinder kan leiden tot lichamelijke klachten, zoals hoofdpijn, misselijkheid, verstoorde ademhaling en verstoorde hartslag. Ook kan geur psychische klachten veroorzaken, bijvoorbeeld spanningen, structurele onvrede over het woon- en leefklimaat en vermindering van activiteiten buitenshuis

Naar aanleiding van vragen over mogelijke effecten van vergistingsinstallaties op de gezondheid van omwonenden is door de GGD een informatieblad 'Vergisting van biomassa. Co-vergisting van mest. Gezondheidsrisico's voor omwonenden (1 augustus 2013, versie 06) uitgebracht.

De belangrijkste bevindingen van de GGD zijn:

- er geen eenduidige dosis-effectrelatie bekend is tussen geurbelasting en stress-gerelateerde gezondheidsklachten;
- er geen aanwijzingen zijn dat de concentraties van stoffen verantwoordelijk voor de rottingsgeur van co-producten gezondheidkundige grenswaarden overschrijden;
- tijdens het vergistingsproces ook een deel van de geurstoffen in de mest worden afgebroken, zodat de geur van digestaat minder sterk is dan van dierlijke mest.

Bronnen van geuremissie binnen een co-vergistingsinstallatie zijn de opslag en transport van grondstoffen en digestaat. Hierbij wordt opgemerkt dat de opslag en transport van vloeibare co-producten plaatsvindt in gesloten silo's en transportwagens. Geuroverlast zou kunnen ontstaan bij het lossen van de vloeibare co-producten bij een vergistingsinstallatie, omdat daarbij verdringingslucht vanuit de silo's vrijkomt. Gelet hierop zal geuroverlast als gevolg van opslag en transport van co-producten voornamelijk een issue zijn bij vaste co-producten.

Het digestaat wordt opgeslagen in mestbassins of mestzakken. Mestbassins moeten zijn afgedekt. Gelet hierop zal bij de opslag van digestaat onder normale bedrijfsomstandigheden geen geuremissie optreden. Bij het laden van digestaat in transportwagens kan mogelijk wel geuremissie optreden, als gevolg van het vrijkomen van verdringingslucht.

Gelet op voorgaande en op het feit dat voor het thema geur een wettelijk toetsingskader geldt, namelijk de Nederlandse emissie Richtlijn Lucht (NeR) hoeft het bevoegde gezag in het kader van vergunningverlening Wabo geen nader onderzoek te verrichten naar risico's voor de volksgezondheid. Aan de vergunning worden de gebruikelijke voorschriften ten aanzien van hygiëne binnen de inrichting en de wijze van opslag van co-producten en digestaat verbonden.

5.2.3. Opslag van mest en digestaat (emissies van geur en ammoniak)

Het bassin of de silo voor de opslag van mest en digestaat moet zijn afgedekt. Dit wordt bepaald in het Activiteitenbesluit als de gezamenlijke opslagen van drijfmest en digestaat minder dan 2.500 m³ bedraagt. Als deze meer dan 2.500 m³ bedraagt, dan wordt de afdekplicht in de vergunning geregeld.

Op één van de bezochte bedrijven was de opslag van digestaat niet afgedekt. Omdat de gezamenlijke opslag meer dan 2.500 m³ bedraagt, zijn in de vergunning derhalve voorschriften verbonden voor de opslag van dunne mest. De voorschriften bepalen dat een bassin waarin dunne mest wordt opgeslagen moet zijn afgedekt. Omdat de opslag van digestaat op één locatie niet is afgedekt, wordt het betreffende vergunningvoorschrift overtreden. Emissies van geur en ammoniak naar de omgeving zijn daardoor verhoogd (hoger dan beoogd en wenselijk).

5.2.4. Geluid

Bij normale bedrijfsvoering binnen de inrichting zullen verkeersbewegingen de belangrijkste bron van geluid zijn. Daarnaast moet het gebruik van een fakkeltijd van onderhoud van de warmtekrachtkoppeling (gasmotor) als bron van geluid worden beschouwd bij de beoordeling van een aanvraag. Deze bronnen en de warmtekrachtkoppeling zullen worden beschouwd in een akoestisch rapport, dat bij de aanvraag wordt gevoegd. Op basis van dit rapport worden geluidsvoorschriften aan de vergunning verbonden. Deze voorschriften zijn in het algemeen goed handhaafbaar.

Tijdens het bezoek aan één van de installaties werd een vloeibaar co-product gelost. Het lossen van de bulkwagen gebeurde door het creëren van overdruk in de tank met co-product. Na het lossen wordt de overdruk weggenomen door een ventiel open te zetten. Tijdens het weggrijden van de bulkwagen was duidelijk een hoge fluittoon waarneembaar. Deze fluittoon werd nog gehoord toen de bulkwagen al op de openbare weg reed.

5.2.5. Fakkelinstallatie

Bij een asvermogen van de warmtekrachtinstallatie met meer dan 100 kW wordt geadviseerd de co-vergistinginstallatie te voorzien van een fakkelinstallatie (of noodverbrander). Dit advies geldt voor alle bezochte bedrijven (aanwezige capaciteit is 600 kW of meer), maar geen hen heeft een fakkelinstallatie. Dit is in beginsel niet in strijd met het advies, mits andere voorzieningen worden getroffen om de overproductie van biogas en daaruit volgende overdruk tegen te gaan. Bijvoorbeeld door een tweede warmtekrachtinstallatie te plaatsen als back-up, een uitgebreide bufferopslag te realiseren of een andere (nood)voorziening te installeren.

Bij de bedrijfscontroles is het volgende gebleken:

- bij één bedrijf zijn twee warmtekrachtinstallaties in werking (en vergund). Aangezien deze tweede ook gebruikt voor de opwekking van energie uit het biogas, is dit echter geen back-up. Dit bedrijf voldoet dus niet aan de regels en vergunningvoorschriften;
- één bedrijf heeft een tweede warmtekrachtinstallatie. Deze is echter niet geïnstalleerd (en dus niet worden gebruikt als back-up). Hier wordt dus niet aan de regels en vergunningvoorschriften voldaan. Dit betekent dat de inrichting in afwijking van de vergunning in werking is. De betrokken ondernemer moet of de tweede WKK aansluiten of er moet een andere voorziening worden getroffen om bij overproductie van biogas emissie van methaan naar de buitenlucht tegen te gaan.
- een ander bedrijf heeft cv-gasketel geplaatst, die wordt ingeschakeld bij overproductie van biogas of het uitvallen van de WKK. Dit is zo'n bedoelde (nood)voorziening om de emissies bij overdruk tegen te gaan. Het is derhalve niet noodzakelijk deze co-vergistinginstallatie uit te voeren met een fakkelinstallatie.
- Van de andere twee bedrijven is niet duidelijk of en welke (nood)voorziening is getroffen om emissies van methaan bij overdruk tegen te gaan. In ieder geval is niet een tweede warmtekrachtinstallatie geplaatst. Bij een hercontrole zal vast moeten worden gesteld of en welke andere (nood)voorziening wordt toegepast. Wanneer geen voorzieningen zijn getroffen om emissies van methaan bij overdruk tegen te gaan, dan zal betrokken ondernemer een fakkelinstallatie, een tweede WKK of een andere (nood)voorziening moeten plaatsen.

5.2.6. Luchtkwaliteit en emissiemetingen

In verband met luchtkwaliteit (uitstoot van stikstofoxiden) dient een wkk-installatie aan emissiegrenswaarden te voldoen. In verband hiermee zijn emissiemetingen verplicht. Bij de bedrijfsbezoeken is het volgende gebleken:

- op drie bedrijven worden conform de regels emissiemetingen uitgevoerd. De betreffende bedrijven voldoen aan de emissiegrenswaarden;
- twee bedrijven hebben geen emissiemetingen gedaan. Voor deze installaties is nagegaan welke voorschriften worden overtreden:
 - voor één ww-k-installatie is in de vergunningaanvraag vermeld dat aan de emissiegrenswaarden op grond van het BEMS kan worden voldaan. Aangezien de vergunningaanvraag onderdeel uitmaakt van de verleende vergunning is dit gelijk aan een vergunningvoorschrift. Nu er geen emissiemeting is uitgevoerd, wordt voorschrift 3.10j van het Activiteitenbesluit niet nageleefd;
 - op de andere ww-k-installaties zijn de eisen van BEES-B tot 1 januari 2017 van toepassing. Nu er geen emissiemeting is uitgevoerd, wordt voorschrift 10.5.1 van onderdeel II van de bijlage bij BEES-B niet nageleefd.

5.2.7. Interne en externe veiligheid, bliksemafleiders.

Interne veiligheid

De Arbeidsinspectie is het bevoegde gezag in deze en heeft alleen betrekking op veiligheid binnen de inrichting. De omgevingsvergunning (onderdeel inrichting) reguleert uitsluitend de milieugevolgen vanwege de activiteiten buiten het terrein van de inrichting. Daarom valt explosieveiligheid als gevolg van de het Arbeidsomstandighedenbesluit niet onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning en worden er geen voorschriften opgenomen.

Om tot een **explosieveilige** werkomgeving te komen, moeten opslagvoorzieningen opgericht vanaf 1 juli 2003 voldoen aan het Arbeidsomstandighedenbesluit (Atex 137 is middels dit besluit in de Nederlandse wetgeving opgenomen). Bedrijven moeten een gevarezone-indeling met betrekking tot ontploffingsgevaar maken. Voor (co-)vergistingsinstallaties geldt dat de uitvoering van de biogasopvang bepalend is voor de te hanteren zonering.

Uit de vergunningaanvragen van twee bedrijven blijkt expliciet dat bij het ontwerp van de installatie aandacht is geweest voor explosieveiligheid (bij de andere drie is dit niet het geval). In de aanvraag betreffende een installatie is gesteld dat aan de relevante veiligheidswetgeving wordt voldaan en dat aanvullend daarop aan de aanbevelingen van Gastec wordt voldaan. Een rapport betreffende explosieveiligheid is niet aan de betreffende aanvraag om een omgevingsvergunning, onderdeel inrichting toegevoegd. Aan de aanvraag voor de andere installatie is een explosieveiligheidsdocument toegevoegd, waaruit blijkt welke maatregelen en voorzieningen binnen de installatie worden getroffen om de kans op een explosie te voorkomen en welke veiligheidsafstanden in acht moeten worden genomen.

Voor het explosieveilig uitvoeren van een vergistingsinstallatie is vooral de constructie, positie en behuizing van specifieke onderdelen zoals de warmtekrachtinstallatie, de overdrukbeveiliging en de gasopvang van belang. Voor een goede beoordeling van de explosieveiligheid van een installatie door de overheid is het van belang dat medewerkers van verschillende vakdisciplines met elkaar samenwerken (integrale beoordeling).

Externe veiligheid

In het kader van externe veiligheid, dus de veiligheid buiten het terrein van de inrichting moet in omgevingsvergunning, onderdeel milieu wel aandacht worden besteed aan explosiegevaar. Externe veiligheid is niet in alle gevallen in de overwegingen van de geldende omgevingsvergunning, onderdeel milieu opgenomen. Als het wel is beoordeeld dan blijkt uit de overwegingen dat aan de voorgestelde veiligheidsafstand van 50 meter op basis van door het RIVM uitgevoerde risico-berekening wordt voldaan

(zie hierna). Verder zijn voorschriften aan de vergunning verbonden om de installatie tegen aanrijden te beschermen en een verbod op ontstekingsbronnen, roken en open vuur.

Voor de veiligheidsafstanden wordt in het kader van vergunningverlening aangesloten bij het RIVM-rapport Veiligheid grootschalige productie van biogas (RIVM, 2010) en het document Effect- en risicoafstanden bij de opslag van biogas (RIVM, 2008). Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de omvang van de biogasopslag. Uit genoemde rapporten blijkt dat voor biogasopslag tot 4.000 kubieke meter (met een H₂S-gehalte onder 1 vol%) in normale omstandigheden een veiligheidsafstand van 50 meter voldoende is, gerekend vanaf het midden van de biogasopslag. In deze lijn adviseert Infomil de overheden genoemde afstand te hanteren bij installaties met een gasopslag van tot en met 4.000 m³. De bezochte installaties hebben allen een capaciteit van minder dan 4.000 m³.

Tijdens het bezoek aan het Varkens Innovatie Centrum is gesproken over Externe Veiligheid. Daar is onder andere het rapport van de RIVM aan de orde gekomen. De vraag is of de in het kader van Externe Veiligheid geadviseerde vereiste afstand van 50 meter voor de plaatsgebonden risicocontour, welke is gebaseerd op genoemd rapport van het RIVM, wel in alle gevallen afdoende is gelet op de schaalgrootte van een vergistingsinstallatie.

Bij grotere opslagen kan een grotere veiligheidsafstand nodig zijn. Bovendien wordt bij grotere opslagen het H₂S-gehalte nog bepalender. Bij grotere biogasopslagen waar het H₂S-gehalte op zou kunnen lopen tot boven 1 vol% kan het Besluit risico's zware ongevallen van toepassing zijn en daarmee ook het Bevi. Een biogasmengsel met een H₂S-gehalte vanaf 1 vol% moet als zeer toxisch (T+) worden aangemerkt. In een vergistingsinstallatie met een opslag vanaf 4000-5000 m³ biogas (onder atmosferisch druk) kan het H₂S-gehalte 1 vol% of meer bedragen.

Uit het onderzoek van het RIVM 'Veiligheid grootschalige productie biogas' (2010) blijkt dat ontbranding van ontsnapt biogas het grootste risico voor de omgeving inhoudt. Het gebied waarbinnen 100% sterfte kan optreden als gevolg van ontbranding is vele malen groter dan het gebied waar 1% sterfte kan optreden door vergiftiging (zwavelwaterstofgas).

Bliksembeveiligingsinstallatie

Het plaatsen van een bliksembeveiligingsinstallatie is niet wettelijk verplicht. In de handreiking (co-)vergisting van mest is hierover opgenomen dat per situatie moet worden afgewogen of het noodzakelijk is een bliksembeveiliging te plaatsen. Wanneer de co-vergistingsinstallatie boven de omliggende gebouwen uitsteekt, dan zal in beginsel bliksembeveiliging moeten worden aangebracht. Mogelijk is dit al vereist vanuit de verzekering of vanuit eisen rond explosieveiligheid. In dat geval is het niet nodig bliksembeveiliging in de omgevingsvergunning op te nemen.

Uit de bedrijfsbezoeken blijkt dat geen van de bezochte co-vergistingsinstallaties is uitgevoerd met een bliksemafleider. Voor drie bedrijven is de vergunning ingezien om te bepalen of en welke overwegingen ten aanzien van bliksembeveiliging zijn opgenomen. Het blijkt dat in geen van de geldende omgevingsvergunningen (activiteit inrichting) overwegingen opgenomen over het al dan niet nodig zijn van een bliksemafleiding. Niet vastgesteld kan worden of het aanbrengen van een bliksembeveiliging op deze bedrijven situatie nodig zou zijn.

NB. Bij één bedrijf blijkt uit de stukken die deel uitmaken van de vergunning dat deze voorzien is van een overspanningsbeveiliging. Dit is geen bliksembeveiliging, maar een voorziening om schade aan elektronische apparatuur door overspanning als gevolg van bijvoorbeeld als gevolg van blikseminslag te voorkomen.

5.2.8. Gezondheidsrisico's

Voorschriften met betrekking tot de volksgezondheid zijn niet in de voorschriften voor de bezochte co-vergistingsinstallaties opgenomen. Dit was in het verleden ook geen gemeengoed en de gemeenten hadden ook geen handvatten om voorschriften te baseren op wetenschappelijke inzichten. De laatste jaren is steeds meer kennis over volksgezondheid en veehouderij ontwikkeld (en er loopt nog veel onderzoek). De tijd lijkt aangebroken om volksgezondheid een structureel onderdeel te maken van de vergunningverlening. Immers de Wet milieubeheer en Wabo bepalen dat indien door het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, deze moeten worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Als dan een wettelijk toetsingskader geldt en wordt voldaan aan geldende normstellingen, dan rust er op het bevoegde gezag geen nadere onderzoeksplicht ten aanzien van de risico's voor de volksgezondheid. Dit is anders indien op basis van wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat deze wettelijke toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico's te voorkomen (ABRS van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3655). Met andere woorden, zijn er geen toetsingskaders of zijn deze niet toereikend, dan is het bevoegd gezag verplicht tot een nader onderzoek. In deze situatie bevinden de gemeenten zich op dit moment. Doorgaans wordt dan een beroep gedaan op de GGD.

Naar aanleiding van vragen over mogelijke effecten van vergistingsinstallaties op de gezondheid van omwonenden is door de GGD een informatieblad "Vergisting van biomassa. Co-vergisting van mest. Gezondheidsrisico's voor omwonenden (1 augustus 2013, versie 06)" uitgebracht. De belangrijkste bevindingen van de GGD zijn:

- dat bij normale bedrijfsvoering de emissies van een (co-)vergistingsinstallatie beperkt blijven tot de emissie van geluid, geur en verbrandingsgassen. Ten aanzien van deze emissie kunnen technische maatregelen worden genomen om deze emissies zoveel mogelijk te beperken.
- dat bij storingen in de vergistingsinstallatie biogas in beperkte hoeveelheden kan ontsnappen. Vanwege de aanwezigheid van zwavelwaterstof in het biogas zorgt dit voor geurhinder. In geval van affakkeling worden de meeste geurhinder veroorzakende componenten in het biogas verbrand.
- dat bij calamiteiten biogas in vrij grote hoeveelheden vrijkomt, met geurhinder in de wijde omgeving en met lokaal brand-, explosie- en vergiftigingsgevaar tot gevolg.

Verder blijkt uit een studie van KIWA (2007) dat in biogas bacteriën aanwezig zijn, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Op grond van voorgaande inzichten van GGD en Kiwa kan een gemeente motiveren dat in verband met de volksgezondheid geen specifieke voorschriften nodig zijn. Volstaan kan worden met de gebruikelijke voorschriften voor geluid, geur en die voor een fakkelininstallatie of andere voorzieningen om de overproductie van biogas en daaruit volgende overdruk tegen te gaan.

NB. Middels een omgevingsvergunning onderdeel milieu worden de gevolgen voor het milieu van de activiteiten binnen de inrichting voor de omgeving gereguleerd. Hierbij wordt uitgegaan van een normale bedrijfsvoering. Voorgaande betekent dat voor activiteiten buiten de inrichting, bijvoorbeeld het gebruik van digestaat op landbouwgronden, geen voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ook niet vanwege mogelijke gezondheidsrisico's.

5.2.9. Bouwen

Voor het explosie veilig uitvoeren van een vergistingsinstallatie is vooral de constructie, positie en behuizing van specifieke onderdelen zoals de warmtekrachtinstallatie, de overdrukbeveiliging en de gasopvang van belang. In verband hiermee mag worden verondersteld dat dat specifieke bouwtechnische

richtlijnen gelden voor het bouwen van een co-vergistingsinstallatie. De bouwtechnische richtlijnen mestbassins voor de opslag van mest en digestaat zullen niet afdoende zijn. Gebleken is dat de toezichthouders en vergunningverleners niet op de hoogte zijn van de vereiste bouwtechnische aspecten van de co-vergister. Vaak wordt een bouwtechnisch rapport bij de vergunningaanvraag gevoegd op basis waarvan een bouwtechnisch medewerker van de gemeente beoordeeld of er voldoende rekening wordt gehouden met veiligheid voor de omgeving. Voor een goede beoordeling van de explosieveiligheid van een installatie door de overheid is het van belang dat medewerkers van verschillende vakdisciplines met elkaar samenwerken (integrale beoordeling).

Zoals gezegd is bij één installatie ook een bouwcontrole uitgevoerd. De belangrijkste constatering is dat met het uitvoeren van een bouwcontrole eerst op het moment dat de installatie in bedrijf is genomen, niet kan worden volstaan. Bij een installatie in bedrijf kan immers alleen worden gecontroleerd of de installatie is gebouwd conform de aanvraag voor wat betreft de afmetingen van de installatie. Of de fundering en overige constructieve delen zijn uitgevoerd conform vergunning is dan niet meer vast te stellen. Bij een installatie in bedrijf is het overigens wel goed mogelijk toe te zien op de brandveiligheid.

In de ideale situatie zal een toezichthouder bouwen op een aantal momenten ter plaatse moeten gaan, namelijk om:

- de gronddruk te controleren;
- vast te kunnen stellen dat de wapening van de fundering conform vergunning is uitgevoerd;
- vast te kunnen stellen dat de constructieve delen van de installatie conform vergunning zijn uitgevoerd. Afhankelijk van de constructie van een vergistingsinstallatie kunnen dit meerder controles betreffen.
- bij eindcontrole vast te stellen dat de gehele installatie conform vergunning is uitgevoerd.

Een goede bouwcontrole omvat dus meerdere deelcontroles. Toezicht op brandveiligheid is een meer continue proces. Bij een slimme manier van inrichting van het toezicht, kan dit gecombineerd worden met het toezicht in het kader van milieu.

In het algemeen geldt dat het Wabo-bevoegde gezag aan een omgevingsvergunning (onderdeel bouwen) op grond van artikel 2.1 onder a van de Wabo voorschriften verbinden dat op verschillende momenten tijdens de bouw melding moet worden gedaan dat een bepaalde bouwkundige activiteit gaat worden uitgevoerd, of dat de bouw zover is gevorderd dat een controle kan worden uitgevoerd. Gebruikelijk is dat een dergelijke melding 3 dagen van tevoren door vergunninghouder moet worden gedaan bij het wabo-bevoegde gezag (meestal de gemeente).

De bevinding van onze toezichthouder in het algemeen - dus ook bij toezicht bij andere bouwwerken dan (co-)vergistingsinstallaties - is dat gemeenten zeer verschillend reageren op de voorgeschreven meldingen. Het komt zelfs voor dat een gemeente in het geheel niet reageert op de meldingen. Andere gemeenten reageren uitsluitend op de melding dat de fundering gestort gaat worden.

5.3. Ongewone voorvallen

Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer stelt een inrichtinghouder verplicht bij calamiteiten en afwijkingen in de procesvoering waarbij een nadelig effect optreedt t.a.v. het milieu hiervan melding te maken bij het bevoegd gezag. Daarnaast geldt in lijn hiervan een onderzoeksplicht en rapportageplicht naar en over de oorzaken van een calamiteit (ongewoon voorval).

In totaal zijn in het kader van dit project vijf co-vergistingslocaties bezocht. Op alle locaties is de meldplicht op grond van hoofdstuk 17 Wet Milieubeheer besproken met de eigenaren/operators. Bij vier van de vijf locaties bleek de ondernemer niet bekend te zijn met de meldplicht voortkomend uit voornoemd hoofdstuk. Bij doorvragen bleek dat bij vier van de vijf locaties zich in het verleden ongewone voorvallen hadden voorgedaan.

- In één geval was een afdichtingsseal van de navergistertank lekgeraakt waardoor nagenoeg de gehele inhoud van de tank was uitgestroomd over het bedrijfsterrein. Uit onderzoek, door het bedrijf zelf uitgevoerd, bleek dat de toegepaste seal niet voldoende sterk was (tweevoudig i.p.v. drievoudige uitvoering). Aan de hand van dit onderzoek heeft het bedrijf zelf maatregelen getroffen (toepassing juiste seal).
- In de andere drie gevallen bleek sprake te zijn geweest van overmatige schuimvorming als gevolg waarvan het dak van de (na)vergisters losraakte en een onbekende hoeveelheid biogas werd geëmitteerd. In geval van deze calamiteiten is gebleken dat de ondernemers niet bekend waren met de oorzaken van deze calamiteiten. Wel zijn door de ondernemers maatregelen getroffen om een dergelijk voorval in de toekomst te voorkomen. Dit in de vorm van een sifon-constructie aangesloten op het dak van de vergisters (zie foto 1.). Uit gesprekken met de ondernemers is gebleken dat deze maatregel werd geëist door verzekeraars. Of deze aanpassing voldoende voorziet in de aanpak van de schuimvormingsproblematiek is vooralsnog niet bekend. Daarnaast is het onduidelijk of deze maatregel negatief effect kan hebben ten aanzien van het aspect geur.



Foto 1.

Sifon

5.4. Samenvatting en antwoorden op vragen over voorschriften omgevingsvergunning / aanbevelingen

Worden de voorschriften in de omgevingsvergunning en de overige milieuregelgeving die door de andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?

Op welke punten uit de omgevingsvergunning zijn er de meeste overtredingen?

Voor welke aspecten van co-vergisting zijn de voorschriften van de omgevingsvergunning ontoereikend en/of ontbreken voorschriften?

Met welke aanpassingen in regels, voorschriften, certificering, (scholings)eisen en handreikingen zouden de risico's van biovergisting verder kunnen worden beperkt?

Voorschriften en naleving

Op grond van voor deze deelstudie uitgevoerde bedrijfsbezoeken kan het volgende worden geconcludeerd.

- Voor alle belangrijke aspecten aangaande de fysieke leefomgeving zijn algemene regels (Activiteitenbesluit) aanwezig of zijn adviezen opgenomen in handreikingen (co-vergisten, Ner). De veelheid van regels en adviezen is echter groot, versnipperd en daardoor moeilijk toegankelijk voor bedrijfsadviseurs / ondernemer, vergunningverlener en toezichthouder.
- De kwaliteit van de verleende vergunningen laat te wensen over. Voorschriften worden weliswaar opgenomen, maar niet duidelijk geformuleerd. Dit kan leiden tot misverstanden over de interpretatie en uitvoering / naleving van de voorschriften. Er is onvoldoende aandacht voor aanvoer van mest van derden, bouwtechnische eisen, lozen van afvalwater, geur en gezondheid, externe veiligheid, fakkelinstallatie, bliksembeveiliging en ongewone voorvallen.
- De meeste overtredingen op het naleven van de vergunningvoorschriften zijn:
 - aanvoer van mest van derden. De bedrijven voeren mest aan van derden (inclusief met van een andere locatie van het eigen bedrijf). De toestemming is vaak niet expliciet in de vergunningvoorschriften opgenomen of is onvoldoende beperkend omschreven. Vaak is ook strijdigheid met het bestemmingsplan of provinciale verordening aan de orde (als alleen mest co-vergistingslocatie mag worden gebruikt);
 - hygiënisatie van het digestaat. De bedrijven hygiëniseren het digestaat voor export. Het hygiëniseren is door de ondernemers niet opgenomen in de vergunningaanvraag en dien ten gevolge zijn er geen voorschriften in de vergunning opgenomen;
 - fakkelinstallatie of andere noodvoorziening als back-up om de overproductie van biogas en de daaruit volgende overdruk weg te nemen. Het plaatsen van een tweede WKK die gebruikt wordt voor de energieopwekking is geen back-up noodvoorziening, maar wordt wel vaak als zodanig gezien door ondernemer en toezichthouder;
 - lozen van afvalwater (op een zaksloot). De regels zijn voor het lozen (verschillende lozingen) worden in de vergunning onvoldoende uitgesplitst. Het lozen van percolaat op een zaksloot is niet volgens de regels of de bedoeling daarvan. Verspreiding van ziekteverwekkers van ziekteverwekkers via afvalwater zal in de praktijk niet voorkomen, omdat binnen de reguliere bedrijfsvoering geen afvalwater vanuit de co-vergistingsinstallatie wordt geloosd op het oppervlaktewater. Voor de lozing van percolaat vanuit de opslagen met co-producten moet naar een sluitende formulering van de voorschriften worden gezocht.
 - niet afdekken van de opslag van het digestaat (één maal geconstateerd, waarbij het de vraag is of dit een incident is of vaker voorkomt);
 - melden van ongewone voorvallen / calamiteiten. Dit is verplicht, maar de ondernemers zijn hier vaak niet van op de hoogte.

- Op vier van de vijf bedrijven zijn calamiteiten opgetreden. Het belangrijkste probleem is schuimvorming als gevolg waarvan het dak van de (na)vergisters losraakte. Bij onvoldoende kwaliteit kan het afdichtingsseal van de (na)vergister lek raken waardoor de inhoud uitstroomt over het bedrijfsterrein.

Aanbevelingen aangaande voorschriften omgevingsvergunning

Hiervoor is geconstateerd dat voor alle belangrijke aspecten aangaande de fysieke leefomgeving zijn algemene regels (Activiteitenbesluit) aanwezig of zijn adviezen opgenomen in handreikingen (co-vergisten, Ner). De volgende regels behoeven verduidelijking of betere uitwerking:

- Percolaat vanuit opslag co-producten. Verspreiding van ziekteverwekkers van ziekteverwekkers via afvalwater zal in de praktijk niet voorkomen, omdat binnen de reguliere bedrijfsvoering geen afvalwater vanuit de co-vergistinginstallatie wordt geloosd op het oppervlaktewater. Voor de lozing van percolaat vanuit de opslagen met co-producten moet naar een sluitende formulering van de voorschriften worden gezocht;
- Bouwtechnische eisen voor een co-vergister evalueren en opstellen in het belang van veiligheid voor de omgeving;
- Fakkelinstallatie of andere noodvoorziening als back-up om de overproductie van biogas en de daaruit volgende overdruk weg te nemen. Hiervoor moet een sluitende formulering in de voorschriften worden opgenomen;
- Een bliksembeveiligingsinstallatie is in geen van de vergunningen voorgeschreven, terwijl uit de overwegingen niet opgemaakt kan worden waarom het voorschrijven van een dergelijke installatie niet nodig is geacht. Een eenduidig advies opstellen over het al dan niet toepassen van een bliksembeveiliging is zeer gewenst (in verband met veiligheid, mede gelet bezorgdheid bij omwonenden);
- Externe veiligheid. Hiervoor zijn verschillende regels en adviezen beschikbaar (GGD, Rivm, VNG brochure). Geëvalueerd moet worden welke regels of adviezen nodig zijn waar het gaat om aan te houden afstanden. Dit moet eenduidig in de regels of adviezen worden verwerkt;
- Een toetsingskader voor gezondheid ontbreekt. De beschikbare adviezen van de GGD zouden moeten worden geëvalueerd met het oog op eenduidige voorschriften. Daarbij dient ook het voorkomen van calamiteiten worden meegenomen;
- Ongewone voorvallen. Bij calamiteiten kan lozing van afvalwater op het oppervlaktewater plaatsvinden. Door de optredende verdunning is de verwachting dat de concentraties ziekteverwekkers geen risico's voor de volksgezondheid zullen opleveren. Aanbevolen wordt om de meldingsplicht in de vergunningvoorschriften op te nemen. Bij de vergunningverlening moet dit expliciet aan de ondernemer worden gecommuniceerd (blijkt veelal niet op de hoogte).

6. Meststoffenwet

In een co-vergistingsinstallatie worden verpompbare mest, landbouwgewassen en co-producten en co-producten samen vergist. Daarnaast worden hulpstoffen toegevoegd ten einde het vergistingsproces te optimaliseren. De co-producten zijn vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) is een lijst met co-producten die gebruikt mogen worden voor co-vergisting. Deze positieve lijst (G-lijst) wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe producten. De hoeveelheid aan mest toegevoegde co-producten mag niet meer dan 50% bedragen. De mest is afkomstig van het eigen bedrijf en/of wordt aangevoerd van derden.

In de omgevingsvergunningen (of de aanvraag daartoe) is veelal opgenomen dat uitsluitend producten die zijn opgenomen in bijlage Aa bij de URM worden toegepast in de vergistingsinstallatie. Er worden in de aanvragen geen specifieke producten benoemd. Hiertoe worden geen gegevens gevraagd, aangezien het Wabo-bevoegde gezag niet bevoegd is met betrekking tot de meststoffenwetgeving. In het milieurecht is het gebruikelijk dat voor handelingen met dierlijke mest en co-producten binnen de grenzen van de Meststoffenwet het afvalstoffenrecht als onderdeel van het omgevingsrecht terugtreedt (zie ook hoofdstuk 3).

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de administratieve controle voor wat betreft de in de installaties vergiste meststoffen, landbouwgewassen en producten beschreven. Tevens zijn de onderzoeksresultaten betreffende de co-producten in deze paragraaf beschreven. Verder wordt ingegaan op de leveranciers van de verschillende producten.

6.1. Dierlijke mest

In de bezochte installaties wordt naast varkensdrijfmest van het eigen bedrijf mest afkomstig van andere veehouderijen vergist. Het betreft mest van varkens, rundvee, konijnen, nertsen, geitenmest, fertex (dikke fractie varkensdrijfmest) en dikke fractie van konijnen- en rundveemest.

6.2. Landbouwgewassen

In de bezochte installaties worden graan, mais en snijmais vergist. Deze landbouwgewassen zijn opgenomen in bijlage Aa Urm, onder IV (sub)categorie A1 onder 1.

6.3. Co-producten

Alle ondernemers/operators geven aan dat zij uitsluitend producten van de zogenaamde "Positieve lijst" of "G-lijst" vergisten in hun installatie.

6.3.1. Gebruikte producten

In de onderzochte installaties worden diverse producten vergist, die zijn opgenomen in bijlage Aa onderdeel IV bij de URM. Deze producten mogen worden vergist. Het gaat dan om ongeboeren mest, supermarktmix ofwel SSM (uitgepakte voedingsmiddelen voor humane consumptie), glycerine, lecithine (waterig lecithine-oliemengsel), gerstsubstraat ofwel bierbostel, tomatensap (uitgepakte frisdrank),

appelpulp, ecofriet (aardappelrestanten), cacao-doppen, bietenperspulp, tarwegries, tarwezetmeel, vetkruim (vermoedelijk aardappelvetkruim), petfood en bleekaarde.

6.3.2. Samengestelde co-producten

Er bestaan zorgen betreffende co-producten die uit diverse stromen (kunnen) worden samengesteld, hierbij wordt supermarktmix met name genoemd. Uit de bedrijfsadministraties blijkt dat de supermarktmix door de leverancier vooraf is gehygiëniseerd. Niet is vermeld via wel proces deze hygiënisatie heeft plaatsgevonden.

Met nader onderzoek is geprobeerd na te gaan wat de samenstelling van dit product is. Tevens is onderzocht of het nog andere bewerkingen heeft ondergaan voordat het als co-product in de markt wordt gezet. Uit dit onderzoek is gebleken dat supermarktmix ook onder de noemer "bacteriefood" in de markt wordt gezet. Het bestaat uit uitgepakte voedingsmiddelen, o.a. uit supermarkten, die niet meer voor menselijk consumptie geschikt zijn. In dit product kunnen dus alle mogelijke voedingsmiddelen voorkomen. De samenstelling van het product kan, afhankelijk van het aanbod, dagelijks verschillen. Er is geen informatie gevonden op welke wijze de voedingsmiddelen van hun verpakking wordt ontdaan, zodat niet vastgesteld kan worden in hoeverre het product is verontreinigd met niet-organisch materiaal (plastic, glas, blik en dergelijke). Uit de bedrijfsadministraties is opgemaakt dat de aangevoerde supermarktmix door de leveranciers is gehygiëniseerd. Er is geen informatie gevonden over volgens welk procedé de hygiënisatie is uitgevoerd en of het product nog andere bewerkingen heeft ondergaan. Aangenomen mag worden dat er een homogeen product van wordt gemaakt. Of het product bacteriën en/of ziektekiemen bevat is onduidelijk.

Bekend is dat op voedingsmiddelen residuen van herbiciden en pesticiden aanwezig zijn. Onduidelijk is of deze in het proces (voorbewerking bij leverancier supermarktmix of in het vergistingsproces) onschadelijk worden gemaakt of dat deze met het digestaat in het milieu worden gebracht. Indien herbiciden en pesticiden in het milieu worden gebracht zijn de consequenties voor de (kwaliteit van) landbouwgronden en voedselveiligheid onbekend.

Van supermarktmix is achteraf niet vast te stellen wat de exacte samenstelling is en of het daadwerkelijk mag worden vergist in een covergistinginstallatie.

6.3.3. Co-producten van onduidelijke komaf

Een aantal co-producten wordt toegepast waarvan op basis van de handelsnaam door ons niet direct kan worden vastgesteld of deze in bijlage Aa onderdeel IV bij de Urm zijn opgenomen. Het gaat dan om producten die zijn aangeduid als biomassa, gras, plantaardige emulsie, plantaardig vet/plantvet, graanresten, nafos (een suikerconcentraat), bessenschroot, GFT en haverpallets. Het betreft producten, waarvan de exacte samenstelling en herkomst niet vastgesteld kan worden. Mogelijk betreffen dit ook producten die uit diverse stromen worden samengesteld. Er kan niet worden uitgesloten dat toch producten die niet zijn opgenomen in bijlage Aa onderdeel IV bij de URM, zijn/worden vergist.

6.3.4. Soapstock en energy plus

Verder wordt nog soapstock (vetten waar zeep van gemaakt is) en energy plus vergist. Van laatstgenoemde product kan achteraf de samenstelling niet worden vastgesteld, er is in het geheel geen informatie over gevonden. Uit nader onderzoek blijkt dat soapstocks als bijproduct van plantaardige olie raffinage veelal worden geleverd aan co-vergisters als "waterig lecithine oliemengsel". Waterig lecithine oliemengsel is in bijlage Aa onderdeel IV bij de URM opgenomen, zodat het mag worden vergist in vergistingsinstallaties.

Verder blijkt uit onderzoek dat soapstocks ook onder de noemer glycerine aan covergisters worden geleverd.

De feitelijke samenstelling van soapstocks (glycerines) en het productieproces waaruit zij voortkomen, is moeilijk vast te stellen. Dit is zorgelijk omdat soapstocks een hoog gehalte zwavel (tot 20 g S/kg) kunnen bevatten, dat bij vergisting uitermate hoge uitstoot van zwavelwaterstofgas (H_2S) zal geven. Om die reden raadt Winfo Nutrition te België⁸ exploitanten van vergistingsinstallaties aan om van partijen soapstocks (glycerines), met name de bruine gekleurde glycerines, analysecertificaten op te vragen met name voor de parameters droge stof, Ras (eiwit), Na (natrium), K (kalium), Ca (calcium) en S (zwavel), en steeds na te vragen uit welk proces het product voortkomt.

Voor wat betreft glycerine geldt dat uitsluitend glycerines afkomstig uit de fabrieksmatige winning van biodiesel uit raapzaad- of koolzaadolie dan wel uit dierlijke vetten en oliën mogen worden vergist in vergistingsinstallaties. Het is echter achteraf niet vast te stellen uit welk productieproces de soapstocks (glycerines) afkomstig zijn. Er kan niet worden uitgesloten dat toch producten die niet zijn opgenomen in bijlage Aa bij de URM zijn/worden vergist.

Uit welk productieproces komen glycerine en lecithine

Voor glycerine en lecithine kon niet vastgesteld worden uit welk productieproces deze producten afkomstig zijn. Slechts glycerine en lecithine uit een aantal specifieke productieprocessen mogen worden vergist in vergistingsinstallaties. Er kan naar aanleiding van de bezoeken niet met zekerheid worden gesteld dat geen glycerine en lecithine afkomstig van andere productieprocessen zijn/worden vergist.

6.3.5. Bleekarde

Het gebruik van ont-oliede bleekarde is een mogelijke oorzaak van uitstoot van zwavelwaterstofgas. Bleekarde is een goed absorptiemiddel, waarvan het inwendige oppervlak kan worden geactiveerd met behulp van zwavelzuur. Vermoedelijk bevat ont-oliede bleekarde restanten van zwavel.

6.4. Hulpstoffen

Bij twee van de vijf bezochte vergistingsinstallaties werden de hulpstoffen waterijzer en methaplus toegevoegd. Waterijzer is opgenomen in bijlage Aa bij de Urm, zodat dit mag worden gebruikt bij vergistingsinstallaties. Waterijzer wordt gebruikt voor ontzwaveling bij biogasproductie. Waterijzer levert geen directe bijdrage aan de biogasproductie.

Uit nader onderzoek naar de hulpstof Methaplus blijkt dat dit een product is dat is ontwikkeld ter verbetering van het vergistingsproces. Uit informatie van de leverancier blijkt dat het in essentie een combinatie van hoogwaardige enzymen is, die de polysaccharide-ketens verkleinen. De aldus verkleinde ketens kunnen beter/sneller worden afgebroken door de micro-organismen in de vergister. Naast polysacchariden worden ook andere hogere moleculaire substanties in toenemende mate omgezet in methaan en koolstofdioxide. De betere afbraak heeft volgens de leverancier een aantal effecten:

- hogere biogasproductie;
- lagere viscositeit in de vergister met als gevolg minder kans op / of afbraak van drijfslagen;
- lager energieverbruik van de vergister (minder mengenergie nodig);

⁸ Dossier 'glycerine in de anaerobe vergisting' van nutriotionnistes.org, site van Winfo Nutrition. Winfo omschrijft zichzelf als specialisten in voedingsoptimalisatie-technieken van anaërobe vergisters.

- doordat de microbiële populatie sterker is kunnen eventuele stijgingen in de biologische belasting beter worden opgevangen⁹.

6.5. Registratie ontvangen meststoffen, landbouwgewassen, co-producten en hulpstoffen

Voor alle installaties is voorgeschreven dat van de aangevoerde co-producten een goede registratie moet worden bijgehouden. Deze registratie moet minimaal de data van ontvangst, de hoeveelheid en soort co-product weer te geven. Dit voorschrift werd door één ondernemer niet nageleefd, door de ander vier wel. Eén ondernemer voert aanvullend op de vergunning acceptatiebeleid, waarbij de inkomende vrachten worden gewogen en monsters van de aangevoerde producten worden genomen.

Voor een installatie is voorgeschreven dat ondernemer is gehouden het bij de aanvraag gevoegde A&V beleid en de AO/IC na te leven. Uit onderzoek blijkt dat een dergelijk beleid geen deel uitmaakt van de aanvraag. Het betreffende voorschrift lijkt per vergissing aan de vergunning te zijn verbonden.

Binnen de meeste inrichtingen wordt een administratie van aangevoerde co-producten en afvoer van digestaat bijgehouden. Hetzij via de meststoffenboekhouding, of in een aparte registratie. Transportbonnen zijn in de bedrijfsadministratie veelal aanwezig. Toch is de conclusie dat niet binnen iedere inrichting een afdoende administratie wordt bijgehouden. Daardoor is moeilijk te bepalen of wordt voldaan aan de eis dat niet meer dan 50% van het mengsel in de vergister mag bestaan uit co-producten

6.6. Leveranciers van co-producten

De co-producten worden door diverse leveranciers aan de bezochte installaties verkocht. Het gaat dan om Rienet Venlo (ongeboren mest), EJ Bioenergy BV/EJ Bio-energy of EJ Bioenergy GmbH (supermarktmix en plantaardige emulsies), Vulpen (biomassa), VTO Erik Janssen of Erik Janssen VTO (glycerine, cacao-doppen), Agro bio soil (glycerine, cacao-doppen), Soepenbergh (gerstsubstraat en GFT) en Wilmar Europe (bleekarde).

Uit het ketentoezicht Biovergistinginstallaties van de provincie Noord-Brabant zijn een aantal leveranciers/handelaren naar voren gekomen, waarvan is geoordeeld dat deze bij toezicht en handhaving extra aandacht behoeven. Het betreft Van der Kooij uit Oosterhout, Van Vulpen veevoeder uit Tiel (mede-eigenaar van Bio-Energy Maasland), Orinso en EJ Bio-Energy.

De bezochte installaties betrekken producten van Van Vulpen en EJ Bio Energie.

Voor de leveranciers/handelaren is getracht na te gaan of deze een vergunning of erkenning hebben betreffende dierlijke bijproducten. Hiertoe is de site van de NWVA geraadpleegd. Op deze site staan een groot aantal lijsten van bedrijven met erkenningen, vergunningen en/of registraties voor het werken met dierlijke bijproducten. Iedere lijst betreft een bepaalde soort bedrijven. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de lijst met transporteurs, handelaren en mogelijk overslagbedrijven van belang. Niet alle leveranciers van co-producten aan de bezochte installaties zijn op genoemde lijsten aangetroffen. Oorzaak kan zijn dat de betreffende leveranciers niet met dierlijke bijproducten werken. Niet uitgesloten kan worden dat een leverancier op een andere lijst is vermeld. Het werken met zulke grote aantallen lijsten maakt de informatie ontoegankelijker voor de andere bevoegde gezagen. Het is te overwegen na te gaan of

⁹ Bron: website Biogasplus, www.biogasplus.nl/additieven.htm

op een andere wijze van ontsluiten ook aan de wettelijke verplichting tot publicatie van de bedrijvenlijsten kan worden voldaan.

6.7. Samenvatting en antwoorden op vragen over meststoffen / co-producten

Worden de voorschriften in de omgevingsvergunning en de overige milieuregelgeving die door de andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?

Op welke punten uit de omgevingsvergunning zijn er de meeste overtredingen?

Voor welke aspecten van co-vergisting zijn de voorschriften van de omgevingsvergunning ontoereikend en/of ontbreken voorschriften? Zijn er aanpassingen in omgevingsregelgeving, vergunningvoorschriften, andere regelgeving, handreikingen e.d. gewenst? Zo ja, welke?

Is het nodig in de milieuregelgeving een verplichting in te voeren om te registreren zodra er rest- en afvalstoffen worden gemengd? Is het nodig om daar een verplichting tot het bijhouden van een massabalans aan te koppelen?

Naleving van de voorschriften aangaande meststoffen

In de omgevingsvergunning vergunning is soms niet, maar meestal wel voorschreven dat alleen co-producten van de bijlage Aa van de Meststoffenwet mogen worden toegevoegd en alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest. Bij de bedrijfsbezoeken is dienaangaande het volgende geconstateerd:

- de herkomst van de co-producten is vaak niet of beperkt te herleiden. Dit geldt ook voor de ondernemer, die ook zijn zorgen uit over de kwaliteit van de co-producten;
- de registratie van hoeveelheden aangevoerde mest en co-producten is niet transparant. Toezichthouders kunnen daardoor maar moeilijk herleiden of voldaan wordt aan het voorschrift dat niet meer dan 50% co-producten aan de mest mag worden toegevoegd;

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek lijkt het grootste risico voor vergistingsinstallaties te zijn gelegen in het ontstaan van maatschappelijke onrust, hetzij naar aanleiding van een calamiteit binnen een installatie waarbij slachtoffers zijn te betreuren of naar aanleiding van verhalen in de pers over het gebruik van niet-toegestane verontreinigde co-producten waardoor door het gebruik van digestaat het milieu kan worden verontreinigd of ziekteverwekkers worden verspreid. Gelet hierop doen wij de volgende aanbevelingen:

- Opstellen PGS-richtlijn voor (na)vergisters;
- Voor co-producten een vergelijkbaar systeem als AMICE voor afvalstoffen instellen, waarbij een geïntegreerd systeem voor zowel afvalstoffen als co-producten de voorkeur heeft.

7. Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk van deze deelstudie wordt ingegaan op de aspecten toezicht en handhaving. In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen besproken van de bevindingen van de bedrijfscontroles besproken. De details zijn besproken in voorgaande hoofdstukken 5 en 6.

7.1. Te beantwoorden vragen over toezicht en handhaving / aanbevelingen

Is duidelijk welke overheid op de naleving van welke voorschriften toeziet?

Is er een duidelijke afbakening tussen de handhaving van de NVWA, de ILT en de RUD's?

Welke diensten hebben een rol bij handhaving?

In hoeverre zijn er gezamenlijke handhavingsacties of is er signaaltoezicht met bv NVWA.

Is er overlap tussen regels die gemeenten en NVWA handhaven?

Is er duidelijkheid bij gemeenten over welke regels door gemeenten en welke door NVWA worden uitgevoerd? Op welke punten is er onduidelijkheid? (dit gaat over het mengen van stoffen!)

Hoe kan op deze punten duidelijkheid worden verschaft?

Wat is bekend over de naleving: aard en omvang geconstateerde overtredingen?

In hoeverre wordt gebruik gemaakt van mogelijkheden tot sanctionering van overtredingen?

Wat is bekend over aard en omvang incidenten in Nederland (inclusief klachten) en omliggende landen?

Met welke maatregelen zou de handhaafbaarheid en daarmee de naleving van de regels kunnen worden verhoogd?

Toezichthouders van gemeente controleren op grond van de vergunning of de vergistingsinstallatie in werking is conform de vergunning. In het kader van deze deelstudie is het volgende geconstateerd.

Naleving van voorschriften voor bestemming en vergunning

De naleving van voorschriften voorkomend uit het bestemmingsplan of provinciale verordening en de omgevingsvergunning zijn behandeld in de hoofdstukken 4 en 5. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste constatering.

- De bedrijven worden gecontroleerd, maar het toezicht op de bedrijven is extensief. Afwijkingen van de vergunningen worden niet vastgesteld en vaak wordt de naleving van regels onvoldoende getoetst. Binnen iedere inrichting is sprake van overtreding van één of meerdere voorschriften van de vergunning. Voor de aspecten afvalwater (lozing percolaat uit opslag steekvaste co-producten) bouwen, veiligheid en gezondheid zijn de voorschriften van de vergunning ontoereikend, dan wel ontbreken voorschriften. Verder is vastgesteld dat onderdelen van de inrichting niet zijn vergund (hygiënisatie) of soms niet worden gerealiseerd (fakkelininstallatie of andere noodvoorziening).
- Strijdigheid met het bestemmingsplan is eerder regel dan uitzondering.
- Onduidelijk is of voor de vergistingsinstallatie aangesloten kan worden bij de bouwtechnische richtlijnen voor mestbassins. De bezochte ondernemers voeren zelf controles / inspecties uit of laten deze uitvoeren. In verband met het optreden van mogelijke calamiteiten maken toezichthouders zich zorgen over bouwtechnische aspecten van de co-vergistinginstallaties en de bouwtechnische duurzaamheid.
- Om afwijkingen van de vergunning vast te kunnen stellen is het noodzakelijk dat tijdens het bouwproces controles worden uitgevoerd. Bij controles na gereedmelding van het bouwwerk kan

hooguit worden vastgesteld dat de afmeting van het bouwwerk afwijkt van genoemde vergunning. Toezicht op de brandveiligheid kan het beste na gereedmelding van het bouwwerk worden uitgevoerd. Dit kan eventueel gecombineerd worden met het toezicht op de naleving van de vergunning.

- In het kader van de veiligheid tijdens diverse momenten van bouwproces controles uit te voeren. Hiertoe moet aan de a-vergunning voorschriften worden verbonden voor welke stadia in het bouwproces een melding door vergunninghouder moet worden gedaan. Toezichthouders bouwen moeten het belang van dergelijke controles in het kader van veiligheid ook inzien. Verder voorlichting richting deze groep toezichthouders is wenselijk

Naleving van voorschriften met betrekking tot meststoffen en co-producten

- Bij de controle wordt de bedrijfsadministratie beoordeeld of de vergistingsinstallatie in werking is conform de vergunning, met andere woorden of er geen afvalstoffen worden vergist. Toezichthouders en handhavers uitten hierover hun bezorgdheid, zij vragen zich af in hoeverre de administratie betreffende de co-producten een 'papieren' werkelijkheid is. Zij vrezen mogelijke overtredingen van de milieuwetgeving inzake afvalstoffen niet te signaleren. Er is derhalve een grote behoefte aan inzicht in de logistieke keten van meststoffen (waaronder co-producten). Een vergelijkbaar systeem als AMICE voor afvalstoffen is in hun ogen wenselijk, waarbij een geïntegreerd systeem voor zowel afvalstoffen als co-producten de voorkeur heeft.
- Het is de bevoegdheid van de NVWA om er op toe te zien of de meststoffenwetgeving wordt nageleefd. Door een van onze gesprekspartners in dit onderzoek is opgemerkt dat het ook voor de NVWA, gelet op de grote verscheidenheid aan productnamen, moeilijk is vast te stellen of een product is opgenomen in bijlage Aa van de Urm. Hij kwalificeert de problematiek als een praktische uitvoeringsproblematiek. Naar zijn mening moet de oplossing worden gezocht in het steekproefsgewijs bemonsteren van zowel ingaande als uitgaande stromen bij co-vergistingsinstallaties en niet zozeer in aanpassing van regelgeving.
- Het is dit verband van belang dat Wabo-bevoegde gezagen kennis hebben van co-producten die op de markt zijn, en waarvan de NVWA heeft vastgesteld dat deze niet voldoen aan de specificaties van producten vermeld in bijlage Aa van de Urm en daarom als afvalstof moeten worden aangemerkt. Actieve uitwisseling van handhavingsinformatie tussen de diverse bevoegde gezagen kan voorkomen dat overtredingen niet worden signaleerd.
- In beginsel is voldoende duidelijk welke overheid op naleving van de verschillende voorschriften toeziet. Dit geldt echter niet wat betreft de status van digestaat dat is 'verontreinigd' met co-producten die niet voorkomen op de lijst van Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Hiermee worden de grenzen van de Meststoffenwet overschreden en is het afvalstoffenrecht van toepassing (zie ook paragraaf 3.1.5 en 3.2.1). Althans, dat is de overtuiging van het Wabo bevoegde gezag (veelal gemeenten) op grond van de handreiking (co-)vergisting van mest (infamil):
"De Meststoffenwet bepaalt onder welke voorwaarden digestaat van covergisting mag worden vervoerd, verhandeld en gebruikt als 'dierlijke mest'. In bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een positieve lijst vastgesteld van organische materialen/producten die voor co-vergisting van dierlijke mest gebruikt mogen worden. Alleen indien uitsluitend producten van die lijst worden/zijn toegevoegd aan het mestvergistingsproces en alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest, mag het digestaat als 'dierlijke mest' worden vervoerd, verhandeld en gebruikt. Wordt aan één van de beide voorwaarden niet voldaan,

dan is op het digestaat het afvalstoffenrecht van toepassing en moet het als afvalstof worden afgevoerd en verwerkt.”

Uit de bespreking van dit onderwerp met de NVWA op 24 september 2014 is gebleken dat de NVWA deze opvatting niet deelt. De NVWA is van mening dat het digestaat dat is ‘verontreinigd’ met co-producten die niet voorkomen op de lijst van Bijlage Aa valt onder de Meststoffenwet en het afvalstoffenrecht niet van toepassing is. Op dit punt is verduidelijking van de regelgeving en afbakening van de bevoegdheden van de verschillende toezichthoudende instanties nodig.

- Ook is het nodig om de samenwerking op te zoeken. Uiteraard moet bij samenwerking wel duidelijke afspraken worden gemaakt welke rol toezichthouders en handhavers hebben indien zij overtredingen constateren, waartoe zij bevoegd dan wel niet bevoegd zijn om op te treden (zie vorige punt). De oog- en oorfunctie van toezichthouders ten behoeve van andere toezichthoudende overheden kan beter worden benut.
- Invulling oog- en oor-functie naar andere bevoegde gezagen.
Te overwegen is om één of meerdere gezamenlijke handhavingsacties in den lande te organiseren, waarbij alle handhavingsinstanties (omgevingsdienst, IL&T, NVWA, Waterschap, bouwinspecteurs e.d.) zijn alle betrokken. Dit om te leren van elkaar: waar kijkt de andere handhavingsinstantie naar, wat is voor hen belangrijk. Op basis van de aldus opgedane ervaring vastleggen bij welke waarnemingen het andere bevoegde gezag ingelicht moet worden. Bevorderen dat een actieve uitwisseling van handhavingsinformatie tussen de diverse bevoegde gezagen tot stand gaat komen en in stand blijft.

8. Gemeente / bevoegd gezag

Voor het omgevingsrecht zijn de gemeenten het bevoegd gezag (in bepaalde gevallen de provincie). In het kader van dit onderzoek zijn alleen veehouderijbedrijven bezocht waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is. In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de gemeente met het oog op vergunningverlening toezicht en handhaving, voor zover deze details al niet behandeld zijn in de voorgaande hoofdstukken 4 tot en met 7.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers zijn in het algemeen goed op de hoogte van verdeling van bevoegdheden. Het ontbreekt vaak aan afstemming en kennisuitwisseling (zie voorgaande hoofdstukken). Vaak ontbreekt het de vergunningverleners en toezichthouders aan een goede kennis van co-vergisting en de voorschriften die daarbij in acht genomen moeten worden (zie hoofdstuk 10). Onvolkomenheden en onduidelijkheden in de vergunning leiden bij bedrijfscontroles tot misverstanden over voorschriften of afwijkingen die niet worden geconstateerd. Het samenspel van vergunningvoorschriften en toezicht laat daardoor te wensen over.

Het verlenen van vergunningen voor co-vergistingsinstallaties komt weinig voor en is zeker geen dagelijkse kost. Dit wordt door vergunningverleners onderschreven. Ook toezichthouders hebben doorgaans beperkte kennis van (co)vergisten (zie hoofdstuk 10). Soms kan er beroep worden gedaan op een specialist die vaker met initiatieven voor co-vergisten of biomassa in aanraking komt (vaak in de industriële sfeer). Vaak zijn deze specialisten niet in dienst bij de gemeente, maar in dienst van een Omgevingsdienst (RUD). Nu de gemeenten sinds 2013 de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben overgedragen aan de omgevingsdiensten (RUD's) is het inzetten van specialisten vanuit de omgevingsdiensten te organiseren. Dit is een aandachtspunt voor omgevingsdiensten, waarbij men ook van elkaars specialisten gebruik kan maken.

Voor een adequate vergunningverlening en toezicht stelt het Wabo-bevoegde gezag vaak beperkte tijd en middelen beschikbaar. Het toezicht is daardoor extensief. Het co-vergisten wordt gezien als een 'normale' veehouderijactiviteit en als zodanig meegenomen bij de planning van controles. Echter, co-vergisting vraagt een intensievere vergunningverlening en controle met kennis van zaken.

Doorgaans is voor de vergunningverlening van veehouderijen zo'n 40 uur beschikbaar. Een adequate vergunningverlening voor co-vergisten vraagt 20 tot 40 uur meer (ca. € 1.600 tot € 3.200, afhankelijke van het tarief voor een vergunningverlener/specialist).

Voor bedrijfscontroles op veehouderijen is doorgaans zo'n 8 uur beschikbaar (inclusief verslaglegging). Een veehouderij met co-vergisting vraagt inzet van een specialist en minimaal een dubbele tijdsbesteding in verband met de co-producten, de administratieve controle vrachtbrieven en de verhouding bepalen van mest en toegevoegde co-producten (meerkosten minimaal € 700,-).

Tot slot wordt opgemerkt dat in het kader van deze deelstudie is gebleken dat door bevoegde gezagen geen gebruik is gemaakt van handhaving: sanctionering middels dwangsom (bestuursrechtelijk) of boete (strafrechtelijk). De kosten voor handhaving bedragen een veelvoud van de kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving; afhankelijk van de aard van de overtreding. In dit verband heeft het bevoegde gezag behoefte aan kennis over de aard van de overtreding van bijlage Aa van de Meststoffenwet (hoe erg is het, wat is het economisch voordeel voor de veehouder).

9. Ondernemer (installatie, sector, branche)

In dit hoofdstuk worden de ondernemersaspecten behandeld. De aspecten die betrekking hebben op mest en co-producten in relatie tot de bijlage AA van de Meststoffenwet worden behandeld in hoofdstuk 7. In de context van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bedrijfsdoelstellingen, de acceptatie van co-producten, de rol van bedrijfsadviseurs, de operator en het kennisniveau.

Tijdens de bedrijfsbezoeken werkten ondernemers en operators goed mee. Er werd open gecommuniceerd en betrokkenen zijn verheugd dat een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd.

Bedrijfsdoelstelling co-vergisten

Op alle bedrijven wordt mest vergist co-producten met het oog op de export van mest. De opgewekte energie wordt gebruikt voor het hygiëniseren en eventueel drogen van het digestaat. Zonder subsidie zou het co-vergisten van mest niet rendabel zijn volgens de betrokken ondernemers. De ondernemers geven aan dat slechts bij goed management van het vergistingsproces een positief financieel resultaat kan worden bereikt. Binnen de beperkingen die ondernemers zichzelf hebben opgelegd, wordt de keuze voor co-stromen gestuurd door prijs en aanbod van co-producten. Opgemerkt is dat co-producten in Nederland momenteel schaars zijn, mede vanwege de stijgende vraag vanuit België en Duitsland. Van een normale marktwerking, waarbij afnemers eisen kunnen stellen betreffende de aard en samenstelling van het geleverde product is daarom geen sprake.

Acceptatie van co-producten

Het acceptatiebeleid op de ondernemingen aangaande de aangevoerde co-producten is beperkt. Slechts twee van de vijf ondernemers weegt de aangevoerde partijen, kijkt kritisch naar de begeleidende formulieren en neemt regelmatig monsters. De overige ondernemers voeren geen eenduidig acceptatiebeleid op hun bedrijf. Vanwege de onzekerheden over de kwaliteit van de aangevoerde co-producten betrekken alle ondernemers de co-producten uitsluitend van vaste leveranciers. Daarmee hebben de ondernemers de intentie te voldoen aan de meststoffenwetgeving voor de aangevoerde co-producten. Maar, als de operator of de leverancier meent dat een 'onbekend' product evident vergelijkbaar is met een co-product uit de bijlage Aa van de Urm, is het niet uit te sluiten dat dit 'onbekende' product wordt geaccepteerd (ondanks dat het niet expliciet in bijlage Aa van de Urm is vermeld). Zeker als het goedkoop is ten opzichte van producten die wel expliciet zijn opgenomen in genoemde bijlage.

Daar tegenover staat dat de betrokken ondernemers zich allen zorgen maken over de exacte samenstelling en herkomst van co-producten. Ter illustratie:

- één ondernemer is er toe overgegaan zijn leveranciers een brief te sturen waarin hij heeft aangegeven dat indien het proces wordt verstoord worden door toepassing van de betreffende producten, hij de leverancier daarvoor aansprakelijk houdt;
- de operator van andere onderneming heeft de leverancier van supermarktmix bezocht, omdat hij wilde weten wat de samenstelling van dit product is. Hij kreeg de indruk niet welkom te zijn.

De ondernemers/operators geven aan een economisch belang te hebben bij een goede kwaliteit van de co-producten. Anders kan het digestaat niet als meststof worden verhandeld/geëxporteerd. Ze hebben hierin ook een belang omdat zij het vergistingsproces beter kunnen managen, als ze de exacte samenstelling en herkomst van het co-product kennen. Echter, ook voor hen geldt dat zij de herkomst en samenstelling van co-producten moeilijk kunnen vaststellen. Ook de Eural-codes geven daarover onvoldoende duidelijkheid. Deze staan soms wel, maar vaak ook niet op de afleverbonnen of begeleidende formulieren behorende bij de aangevoerde partijen co-producten.

Brancheorganisatie en samenwerking

De branche van co-vergisting is onduidelijk georganiseerd.

Op initiatief van een aantal partijen die biogas produceren is de Biogas Branche Organisatie (hierna: BBO) opgericht. De BBO heeft tot doel om sector breed de belangen betreffende productie, benutting en afzet van biogas in Nederland en Vlaanderen te behartigen. Naast producenten kunnen ook bouwers, toeleveranciers, mesttransporteurs en adviesbureaus lid worden van deze organisatie. De site is alleen toegankelijk voor leden, ook is geen ledenlijst aangetroffen. Onbekend is hoe hoog de organisatiegraad van de exploitanten van co-vergistingsinstallaties bij agrarische bedrijven is.

Een landelijk organisatie specifiek voor producenten van biogas is ons niet bekend. Wel zijn er regionale en lokale organisaties actief, bijvoorbeeld energyvalley in Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe en Noord-Holland), zij houdt zich onder andere bezig met Biomassa. Op basis van hun website omvat dit ook restproducten uit de agro-industrie (vermoedelijk betreft dit geen co-vergisting van dierlijke mest).

Daarnaast hebben de bezochte installaties zich georganiseerd in een coöperatie van veehouders, die staan voor een duurzame bedrijfsvoering¹⁰. Dit behelst onder meer het op duurzame wijze houden van varkens met respect voor dierenwelzijn, maar ook het produceren van groene stroom met afvalstoffen van hun boerderijen. Blijkens hun website is een onafhankelijke duurzaamheidsscan uitgevoerd. Deze scan is niet openbaar gemaakt via hun site, de samenvatting van het rapport is op verzoek beschikbaar.

Er is een samenwerkingsverband opgericht, Biogas Zuid Nederland, waarin de operators van vier van de vijf bezochte installaties onderling ervaringen en opgedane kennis delen. Via internet is wel een kennisnetwerk Biogas Zuid-Nederland getraceerd. Dit netwerk is opgericht in opdracht van de provincie Zuid-Holland en onder begeleiding van Projecten LTO Noord. Tot op heden is het een kennisnetwerk waar ondernemers uit Zuid-Holland terecht kunnen met vragen. Het is de vraag of dit dezelfde organisatie is als het eerder genoemde samenwerkingsverband.

Niet is gebleken dat genoemde brancheorganisatie(s) toezicht uitvoeren.

¹⁰ Heyde Hoeve, www.heydehoeve.nl

10. Kennisniveau ondernemer en gemeente

Bedrijfsadviseurs

De ondernemers maken gebruik van bedrijfsadviseurs voor de procedurele aspecten voor het verkrijgen van toestemming voor co-vergisten: voor vergunningverlening, eventuele aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan, aanvragen subsidie etc.. De bouw van de co-vergistingsinstallatie wordt meestal begeleid door de bedrijfsadviseur van de veehouder. De bouwwerkzaamheden worden uitgevoerd door de leverancier en/of een bouw- en installatiebedrijf.

De bedrijfsadviseurs hebben doorgaans veel kennis van de veehouderij (stallenbouw, het houden van de dieren, voer etc.). Kennis van co-vergisten is veelal beperkt. De kwaliteit van de vergunningaanvragen laat daardoor te wensen over. Ook de begeleiding van de ondernemer bij operationele procesvoering van de co-vergistingsinstallatie is daardoor beperkt.

Operator en kennisniveau

Voor het gebruik van de co-vergister heeft de ondernemer een operator in dienst. Deze beheert de vergister, de voeding en houdt het vergistingsproces in de gaten en stuurt waar nodig bij. Met sensoren worden een of meerdere procesparameters geregistreerd om het functioneren van de vergisting te volgen en zo nodig bij te sturen.

Ook bij ondernemers/operators bestaat een opleidingsbehoefte. Na wat doorvragen blijkt ook dat iedere ondernemer/operator zich zorgen maakt over de samenstelling van co-producten. Slechts operator heeft een technische kaderopleiding genoten. Hij is in staat om op een meer geschoolde wijze in te grijpen bij afwijkingen in het vergistingsproces. De overige operators zijn door praktijkervaring tot op zekere hoogte deskundig geworden.

Eén ondernemer is een samenwerking met een opleidingsinstituut aangegaan, zodat leerlingen van dat instituut kennis opdoen over co-vergisting.

Kennisniveau overheden

Alle operators/ondernemers geven dat zij een gebrek aan kennis over co-vergisting ervaart bij overheden. Zij hopen dan ook dat het onderzoek zal bewerkstelligen dat de kennis over co-vergisting bij overheden wordt vergroot.

Het voorgaande wordt ook door vergunningverleners onderschreven. Het verlenen van vergunningen voor co-vergistingsinstallaties komt weinig voor en is zeker geen dagelijkse kost. Ook toezichhouders hebben doorgaans beperkte kennis van (co)vergisten. Soms kan er beroep worden gedaan op een specialist die vaker met initiatieven voor co-vergisten of biomassa in aanraking komt (vaak in de industriële sfeer). Vaak zijn deze specialisten niet in dienst bij de gemeente, maar in dienst van een Omgevingsdienst (RUD). Nu de gemeenten sinds 2013 de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond hebben overgedragen aan de Omgevingsdiensten (RUD's) is het inzetten van specialisten vanuit de organisatie georganiseerd.

Internet

Op internet is een grote hoeveelheid informatie betreffende co-vergisting te vinden. Het is echter niet altijd goed mogelijk vast te stellen wat de actualiteit en betrouwbaarheid van deze informatie is. Welke informatie wordt gevonden is afhankelijk van de gegeven zoekopdracht. Op deze wijze is het niet mogelijk

om snel inzicht te krijgen in de totale hoeveelheid beschikbare informatie, zodat ook niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat bepaalde informatie actueel is.

Bovendien is de op internet beschikbare informatie afkomstig van een grote groep instanties. Per instantie zal moeten worden vastgesteld waarom zij is ingesteld en wie (welke belangen) zij vertegenwoordigt. Op basis daarvan zal een oordeel moeten worden gegeven over de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de door deze instantie beschikbaar gestelde informatie.

NB. In opdracht van de Rijksoverheid zijn verschillende onderzoeken naar (aspecten van) co-vergisting uitgevoerd. Ook buitenlandse overheden hebben onderzoeken laten uitvoeren. Onderzoeken uitgevoerd in opdracht van overheden zijn in beginsel als onafhankelijk en betrouwbaar te beschouwen, tot het moment dat op basis van later uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek het tegendeel is gebleken.

Handreiking

Voor vergunningverleners omgevingsrecht is door Infomil een handreiking (co-)vergisting van mest opgesteld. Deze handreiking is digitaal beschikbaar op de website van deze organisatie. Gedurende het onderzoek is gebleken dat in deze handreiking regelmatig wordt verwezen naar ingetrokken wetgeving. In bijlage 4 zijn een aantal zaken die ons tijdens het onderzoek zijn opgevallen, verder uitgewerkt. Genoemde bijlage bevat derhalve geen uitputtende opsomming van alle verwijzingen naar vervallen regelgeving in genoemde handreiking. Geconcludeerd wordt dat genoemde handreiking op korte termijn op de volgende punten geactualiseerd moet worden:

- een algemene procesbeschrijving van mest- en co-vergisting opnemen;
- vanuit de procesbeschrijving de relevante milieuaspecten benoemen;
- per relevant milieuaspect verwijzen naar de van toepassing zijnde wetgeving.
- wat betreft emissies doorlinken naar andere relevante handreikingen van Infomil, bijvoorbeeld stookinstallaties;
- handreiking integraal onderdeel te laten zijn van een grotere handreiking bewerken en verwerken van mest.
- bij voorkeur worden processtappen, die op grond van andere wetgeving noodzakelijk zijn, hier expliciet benoemd. Zodat met name toezichthouders en handhavers ook alle aandachtspunten voor een goede vervulling van de oog- en oorfunctie naar andere tot handhaving bevoegde gezagen in beeld hebben.
- geadviseerd wordt de handavingsomgeving betreffende de co-vergistingsinstallatie visueel in beeld te brengen in een document waarin ook de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse bevoegde gezagen zijn beschreven.
- te overwegen is om in de handreiking ook in te gaan op een eventuele benodigde toestemming in het kader van wetgevingen die (mogelijk) aanhaken bij de omgevingsvergunning, met name de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet.

Kennisportaal en voorlichting

Er is behoefte aan een onafhankelijk kennisportaal, dat geautoriseerde informatie beschikbaar stelt voor overheden en bedrijfsleven. Informatie betreffende techniek, proces, kritische parameters, co-producten en controle op de herkomst, aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving, externe veiligheid en gezondheid. Zodat een individuele vergunningverlener, toezichthouder, handhaver of ondernemer op een snelle manier kan duiden welke informatie voor hen relevant is en hoe zij deze dienen toe te passen in hun werkzaamheden.

Betere voorlichting naar de branche is nodig, waarbij ingegaan moet worden voor welke soort wijzigingen een nieuwe omgevingsvergunning nodig is.

11. Omwonenden

Klachten

Tijdens de bedrijfsbezoeken is gevraagd of bij het bedrijf bekend is dat wordt geklaagd. Daarnaast is bij gemeenten nagegaan of er klachten over de installaties bekend zijn. Voor alle onderzochte installaties geldt dat bij ondernemer en gemeente niet bekend is met klachten. Vanwege de lokale bekendheid van onze toezichthouders kunnen wij met zekerheid stellen dat rond één van de installaties wel degelijk (ernstige) overlast wordt ondervonden. Dit is zorgwekkend omdat latente onvrede op enig moment tot uiting zal komen en dat hoeft zich niet te beperken tot één installatie maar kan ook in meer algemene zin worden geuit. Vergelijk bijvoorbeeld de discussie rondom megastallen in Brabant.

Zienswijzen omgevingsvergunning

In de tijd van vergunningverlening voor twee installaties zijn zienswijzen ingediend naar aanleiding van de ontwerpbeschikkingen. De zienswijzen zijn in beide gevallen ingediend door een natuurorganisatie en hebben voor wat betreft de vergistingsinstallatie betrekking op de emissies naar met name de lucht. Als er klachten geuit gaan worden over vergistingsinstallaties, dan is te verwachten dat deze vooral afkomstig zullen zijn van omwonenden of gebruikers van belendende percelen (hierna: omwonenden) en dat deze vooral betrekking zullen hebben op geur en geluid. De zienswijzen kunnen daarom niet dienen als graadmeter voor mogelijke onvrede bij omwonenden ten aanzien van de bezochte vergistingsinstallaties.

Zienswijzen bestemmingsplan

Ook in het kader van een bestemmingsplanprocedure zijn zienswijzen en beroepsgronden aangevoerd. De uitspraak is bestudeerd. Gelet op de toegestane co-vergistingsinstallaties stelt een appelland dat een milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten worden gemaakt. Het beroep is dit punt niet-ontvankelijk, omdat appelland geen rechtstreeks belang bij deze plandelen heeft. Geen beroep is ingesteld door direct omwonenden van de geplande co-vergistingsinstallaties, zodat ook dit beroep geen graadmeter kan zijn voor klachten bij omwonenden van co-vergistingsinstallaties.

Mogelijkheden van problemen bij ruimtelijke inpassing en vergunningverlening te voorkomen

De verwachting is dat problemen kunnen worden voorkomen, wanneer omwonenden en gebruikers van belendende percelen (hierna: omwonenden) zich committeren aan een plan voordat de verzoeken tot wijziging van een bestemmingsplan en/of aanvraag om een vergunning wordt ingediend bij het bevoegd gezag. Dit vergt van initiatiefnemers een zorgvuldige voorbereiding en communicatie, waar de inbreng van omwonenden een zelfstandige plaats krijgt. Daar waar wensen van omwonenden niet gehonoreerd kunnen worden, moet goed uitgelegd worden waarom niet en met een alternatief worden gekomen dat zo goed mogelijk aan de behoefte van omwonenden tegemoet komt. Bij zeer omstreden initiatieven kan een oplossing zijn om naar manieren te zoeken waarbij ook omwonenden profijt hebben van het initiatief. In geval van co-vergisting kan dan gedacht worden aan levering van elektriciteit en/of warmte. Het vergt ook van initiatiefnemers dat in de gebruiksfase met de grootst mogelijke zorgvuldigheid met de belangen van omwonenden wordt omgegaan. Opbouwen van vertrouwen kost meer tijd en moeite, dan het verliezen van vertrouwen!

Bijlage 1 Wet algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)

Een ondernemer die een co-vergistingsinstallatie wenst te bouwen en te exploiteren moet beschikken over de volgende vergunningen op grond van de Wabo. Afhankelijk van de locatie waar de co-vergistingsinstallatie wordt gebouwd, kunnen ook nog andere omgevingsvergunningen nodig zijn. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver, om ook deze andere vergunningen te behandelen.

Op grond van artikel 2.1 van de Wabo is een omgevingsvergunning nodig voor:

- het bouwen van een bouwwerk (hierna: a-vergunning)
- het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (hierna: c-vergunning)
- het oprichten/het veranderen of veranderen van de werking/het in werking hebben van een inrichting (hierna: e-vergunning)

Een co-vergistingsinstallatie is een bouwwerk, er is derhalve een a-vergunning nodig tenzij op grond van artikel 2.1. derde lid van de Wabo het bouwwerk vergunningsvrij kan worden gebouwd.

Wanneer de oprichting van een co-vergistingsinstallatie in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, is ook een c-vergunning nodig.

Een co-vergistingsinstallatie is een inrichting, er is derhalve een e-vergunning nodig tenzij op grond van artikel 2.1 derde lid van de Wabo de inrichting vergunningsvrij is.

De a- en c-vergunning.

Er is nagegaan of een vergistingsinstallatie op grond van artikel artikel 2.1 derde lid van de Wabo vergunningsvrij kan worden opgericht. Welke bouwwerken vergunningsvrij kunnen worden opgericht is bepaald in bijlage II bij het BOR. Bij agrarische inrichtingen kunnen in het achtererfgebied vergunningsvrij voeder- en mestsilos worden opgericht (artikel 3 bijlage II BOR). In het BOR is geen definitie van mestsilos opgenomen. Gewoonlijk wordt met mestsilos en opslag van vloeibare dierlijke mest bedoeld. In geval in een silo dierlijke mest wordt vergist, al dan niet met toevoeging van co-producten, is sprake van mestverwerking, waardoor een dergelijke installatie niet zonder a-vergunning opgericht zal kunnen worden.

Er is op grond van artikel 2.3 van de Wabo geen a-vergunning en c-vergunning vereist voor categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 2 in samenhang met artikel 5 en 8 van bijlage II bij het BOR. Een co-vergistingsinstallatie voldoet niet aan de bepalingen van genoemde artikelen van bijlage II van het BOR, zodat op grond daarvan een vergistingsinstallatie vergunningplichtig is.

Wel kan een c-vergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden verleend voor een co-vergistingsinstallatie (artikel 4 van bijlage II bij het BOR). Daarnaast zal ook een a-vergunning moeten worden verleend.

De e-vergunning

(Co-)vergisten van dierlijke mest is het verwerken van mest. Voor verwerken van dierlijke mest is altijd een e-vergunning nodig (categorie 7.5 h van bijlage I, onderdeel C van het BOR).

Gefaseerde aanvraag omgevingsvergunning

De a-, c- en e-vergunning zijn in het geval van de co-vergistinginstallatie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit betekent dat ondernemer in beginsel de benodigde vergunningen in één keer moet aanvragen (artikel 2.7 eerste lid Wabo). Ondernemer heeft wel de mogelijkheid om de c-vergunning voorafgaand en los van de benodigde a- en e-vergunningen aan te vragen (artikel 2.7 eerste lid tweede volzin Wabo).

In ieder geval zullen de a- en e-vergunning in één aanvraag moeten worden gedaan. Ondernemer heeft hierbij de mogelijkheid de vergunning gefaseerd aan te vragen (artikel 2.5 van de Wabo). Beide fase-vergunningen vormen gezamenlijk de omgevingsvergunning.

Wanneer ondernemer gebruik maakt van de mogelijkheid de omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen, dan kan de e-vergunning niet worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Deze vergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. De a-vergunning kan alleen worden verleend als de aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsplan of wanneer reeds of gelijktijdig een c-vergunning wordt verleend. In de toekomst kan het door deze afstemmingsplicht niet meer voorkomen dat een omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend.

Strijd met het bestemmingsplan kan ook in de toekomst hooguit gaan ontstaan wanneer ten tijde van het doen van de aanvraag en ten tijde de beschikking op een aanvraag om een a-vergunning geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan (en dus geen c-vergunning nodig was), en nadien het bestemmingsplan wordt vernietigd.

Conclusie

Voor een co-vergistinginstallatie moeten altijd een a- en een e-vergunning worden afgegeven, in voorkomende gevallen zal ook de afgifte van een c-vergunning nodig zijn.

Bijlage 2 Checklist co-vergisters versie 1.0 maart 2014

GEGEVENS			
Naam bedrijf		Telefoon	
Adres			
Plaats		Postcode	
Soort bedrijf			
Toezichthouder		Datum controle	
Gesproken met		Functie	

Algemeen	
Wie is de leverancier van de vergister	
Hoe lang is de co-vergister in gebruik	
Hoe bevalt de co vergister (aanloopproblemen, kinderziektes, storingen, calamiteiten, onvoorziene emissies, rendement)	
Is het proces aangepast op basis van ervaringen uit het verleden anders ingericht dan oorspronkelijk ontworpen	
Welke kritische parameters kent het proces	
Wat is de temperatuur van het vergistingsproces.	
Worden de parameters gemonitord	
Opleiding en instructie personeel	
Stoffenherkenning en proceskennis	
Is het personeel bewust van de gevaarlijke onderdelen in het proces	
Is het personeel op de hoogte van hoe te handelen in geval van storingen en calamiteiten	

Wordt er een logboek bijgehouden van calamiteiten	
Worden calamiteiten geëvalueerd	
Wordt er teruggeleverd aan het gasnet.	
Is de installatie na ingebruikname nog onderworpen aan een inspectie	
Is er al eens een emissiemeting uitgevoerd naar de uitstoot van de gasmotor.	

Bodem	
Opslag grond en hulpstoffen	
Opslag afvalstoffen	
Opslag mest	

Afvalstoffen			
Acceptatiebeleid; Hoe worden grond/ hulp en meststoffen geregistreerd.			
Geregistreerde cq aanwezige hulpstoffen	Grond/ hulpstof	Hoeveelheid	Bemonsterd cq gehygienseert
Wordt er mest van derden verwerkt Zo ja van wie en waar			
Waar en hoe wordt het digestaat afgevoerd			
Is de reactor wel eens doodgeslagen? Zo ja: waar wordt het restmateriaal naar afgevoerd.			

Luchtkwaliteit		
Onderhoud en inspectie WKK	Inspectie door	Datum inspectie
Wat is het vermogen van de WKK		
Is de WKK bij ingebruikname nog geïnspecteerd		
Fakkelinstallatie	Wordt er gefakkeld	
	Onderhoud door:	
	Datum onderhoud:	

Afvalwater		
Wordt er geloosd op het oppervlaktewater	Wat	Hoeveelheid
Waar wordt het afvloeiend hemelwater op geloosd		
Hoe is de opvang voor percolaatsappen van hulpstoffen en co-producten uitgevoerd.		
Komt er proceswater vrij wat afzonderlijk geloosd wordt. Zoja: op het oppervlaktewater of op het riool.		
Wordt het digestaat nog onderworpen aan een nabehandeling?		

Geluid	
Wat zijn de transportbewegingen Denk aan dag, avond nachtperiode, Bestelbusjes en vrachtwagens	
Wordt er afgefakkeld. Indien ja: gebruiksuren (urenteller	
Is de WKK gedempt cq omkast	
De handeling met coproducten. Inpandig of uitpandig	
Zijn er klachten bekend bij de gemeenten danwel bij de ondernemer van omwonenden.	

Geur	
Hoe worden de co-producten opgeslagen	
De verdringingslucht bij het laden en lossen van mest en co-producten wordt afgevangen?	
Opslag van digestaat	
Hoe is de drukontlasting van het reactorvat uitgevoerd?	
Zijn er klachten bekend bij de gemeenten danwel bij de ondernemer van omwonenden.	

(Externe Veiligheid)			
Inhoud vergistingsinstallatie			
Concentratie zwavelwaterstof in biogas			
Indien Bevi-inrichting en BRZ; afstanden tot gevoelige objecten/	Object	Gevoelig object	Afstand

functies in omgeving van vergistingsinstallatie.			
Is de inrichting vernoemde in het RRG			
Is de drukontlasting vorstbestendig uitgevoerd?			
ATEX explosieveiligheid			
Is de installatie uitgevoerd met aanrijdbeveiliging op de cruciale punten			
Hoe is de brandveiligheid geborgd in de WKK ruimte	-Brandwerende deur		
	-Explosieveilige verlichting		
	-Plofluik		
	-Sprinkler		
Is de installatie voorzien van bliksembeveiliging.			



Onderhoud	
Zijn er certificaten voorhanden van de vergister. Ofwel is het Besluit mestbassins van toepassing en is het bassin herkeurd?	
Indien herkeuring heeft plaatsgevonden: wat waren de gebreken	
Wanneer is er bouwvergunning verleend voor het vergister	
Is er een ontwerprapport voorhanden	
Wordt de bouwkundige staat van de vergister regelmatig gecontroleerd	
Worden gebreken hersteld	
Worden er aanpassingen in het proces doorgevoerd naar aanleiding van gebreken aan de installatie	

10 ruimte voor algemene opmerkingen

Bijlage 3 Samenvatting bevindingen bedrijfscontroles

Algemeen

De kritische procesparameters worden in alle installaties in een computersysteem gemonitord, deze gegevens zijn direct opvraagbaar en gelogd.

Alle operators noemen als kritische parameters: de gehalten zwavelwaterstof (H_2S) en zuurstof (O_2) in de vergistingstank. Deze gehalten worden derhalve bij alle installaties gemonitord en gelogd;

Door enkele operators worden daarnaast de volgende parameters als kritische parameters benoemd: de gehalten methaan (CH_4), kooldioxide (CO_2), de zuurgraad, de druk, de temperatuur en het schuimniveau in de vergistingstank. Deze gegevens worden daarom slechts bij één of enkele installaties gemonitord en gelogd.

Verder worden bij twee installaties wekelijks door een extern laboratorium de FOS- en TAC-gehalten van hetzij de co-producten hetzij het digestaat door een extern laboratorium bepaald. Genoemde gehalten zijn deze waarden relevant in de bepaling van de biologie (schuimvorming e.d.)

Slechts bij één installatie is geen sprake geweest van zogenaamde aanloopp problemen, kinderziektes, storingen, calamiteiten, onvoorziene emissies en dergelijke.

In één installatie is de motor een keer stukgelopen en het dak er vanaf geblazen door overmatige gas- en schuimvorming. Naar aanleiding daarvan is het proces aangepast: er wordt minder mais en meer mest ingebracht.

Bij de andere installatie is in de opstartfase een afdichting gescheurd waardoor digestaat op de bodem is geloosd. Hiervan is melding gemaakt bij het Wabo-bevoegde gezag en het digestaat is opgeruimd. Er hebben geen wijzingen in het proces naar aanleiding van incidenten plaatsgevonden. Wel zijn er regelmatig kleine aanpassingen in co-producten die worden toegevoegd.

Eén vergister is als proefproject opgestart en heeft met ups en downs te maken gehad. Er is niet nader vermeld met welke problemen men te kampen heeft gehad. De laatste jaren draait deze vergister nagenoeg probleemloos bij toevoeging van vaste co-producten.

Bij één installatie is na vijf tot zes jaar een lekkage (via detectie geconstateerd) in het dakzeil opgetreden. De operators van twee installaties hebben geen agrarische noch kadergerichte opleiding vergisting afgerond/gevolgd. Van de operator van een andere installatie is onbekend of hij een agrarische opleiding heeft genoten, hij heeft in ieder geval geen kadergerichte opleiding vergisting afgerond. Zij zijn door praktijkervaring tot op zekere hoogte deskundig geworden.

De operator van de andere installatie heeft de MAS en een technische kaderopleiding afgerond. Bij deze operator is proceskennis aanwezig, zodat op een meer geschoolde wijze kan worden ingegrepen wanneer het proces uit de bandbreedte loopt.

De vooropleiding van de operators van de vijfde installatie is niet bekend. Hun opleiding vindt plaats in een samenwerkingsverband met andere vergisters. Dit verband heet Biogas Zuid Nederland. Ook enkele andere bezochte vergistinginstallaties nemen deel aan dit verband.

Bij alle installaties is het personeel zich bewust van de gevaarlijke onderdelen in het proces.

Eén Ondernemer meldt dat tijdens de opleiding van medewerkers nadrukkelijk wordt stilgestaan bij veiligheid. Deze ondernemer werkt samen met opleidingsinstituut Helicon in Boxtel.

Slechts een ondernemer en zijn medewerkers zijn bekend met de bepalingen van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer.

Bij één installatie is geen sprake geweest van calamiteiten. Afwijkingen in de procesvoering binnen deze installatie worden gelogd en geëvalueerd.

Calamiteiten worden bij drie installaties bijgehouden/opgeslagen in een (digitaal) logboek of onderhoudsboeken.

Bij één installatie worden calamiteiten niet bijgehouden.
Bij drie installaties worden calamiteiten (structureel) geanalyseerd.
Er wordt in alle gevallen geen gas teruggeleverd aan het net.
Bij twee installaties is nagevraagd of na oplevering de installatie is geïnspecteerd. Eén installatie is nadien geïnspecteerd door de leverancier. Bij de andere is nadien een explosieveiligheidsdocument opgesteld.
Binnen de laatste installatie zijn de emissies van de gasmotor bemeten. Onderhoud van deze motor is op contractbasis uitbesteed aan de leverancier.

Bodem

Opslag steekvaste co-producten in sleufsilos.
Digestaat en natte co-producten worden opgeslagen in silos of mestzakken.
Eigen mest komt rechtstreeks uit de stallen. Mest van derden wordt of direct in de vergister ingebracht of opgeslagen in silos. Steekvaste mest van derden wordt het opgeslagen boven een kuilplaat.
Binnen één installatie wordt het digestaat gescheiden in een dikke en dunne fractie. De dikke fractie wordt daarna gedroogd. De gedroogde mest wordt opgeslagen in afgesloten containers.

Afvalstoffen/co-producten

Niet bij alle installaties wordt een acceptatiebeleid gevoerd. Als sprake is van acceptatiebeleid worden inkomende vrachten gewogen en monsters van de producten genomen.
Indien geen acceptatiebeleid dan worden alleen co-producten van vaste leveranciers afgenomen.
Indien geen acceptatiebeleid dan wordt ook geen duidelijke administratie bijgehouden van aangevoerde hoeveelheden, zodat geen inzicht kon worden verkregen in het aandeel van verschillende (co-)producten in het vergistingsproces.
Bij twee installaties wordt binnen de inrichting zelf het droge stof-gehalte van de aangevoerde co-producten bepaald.
Eén ondernemer heeft met zijn leveranciers van co-producten afspraken gemaakt over de maximale hoeveelheid verontreiniging (te denken is aan glas, plastic, blik etc) die de producten mogen bevatten.
Binnen deze inrichting worden co-producten bij ontvangst zintuigelijk beoordeeld of deze voldoen aan de gestelde eisen.
Laatstgenoemde ondernemer heeft zijn leveranciers van co-producten een brief gestuurd en daarin aangegeven dat indien het proces verstoord wordt door toepassing van de betreffende producten zij daarvoor aansprakelijk zullen worden gehouden.
In alle gevallen wordt van mest van derden verwerkt.
Digestaat wordt in alle gevallen na hygiënisatie afgevoerd naar het buitenland (Duitsland) per as.
In één geval wordt de dikke fractie van het digestaat afgevoerd naar het buitenland (Frankrijk) en de dunne fractie naar akkerbouwbedrijven.
Afvoer restmateriaal nadat reactor is doodgeslagen is niet voorgekomen.

Luchtkwaliteit

Onderhoud WKK in vier gevallen op afroep en in één geval periodiek.
Inspectie WKK in twee gevallen periodiek en een geval op afroep. In één geval is onduidelijk of inspectie periodiek of op afroep plaatsvindt.
Alle installaties zijn uitgevoerd zonder fakkelininstallatie terwijl in alle gevallen het asvermogen van de warmtekrachtinstallatie meer dan 100 kW is.

Afvalwater

Afvloeiend niet-verontreinigd hemelwater wordt binnen alle installaties geloosd op sloot of op de bodem. Bij één installatie blijven de percolaatsappen uit de opslag van steekvaste co-producten in de sleufsilos. Bij twee andere installaties worden deze geloosd op de mestkelders c.q. mestzakken. Bij de laatste twee installaties worden deze via opvangputten op een zogenaamde "zaksloot" bij het perceel geloosd. Condenswater wordt bij één installatie via opvangputten teruggeluid naar de mestput. Bij twee installaties wordt dit water, al dan niet via een bufferput, teruggeluid naar de vergister. Bij de andere installatie wordt dit water via opvangputten in een drukriool geloosd. Bij de laatste installatie wordt geen proceswater geloosd.

Geluid

Transportbewegingen zijn in twee gevallen niet (voldoende) inzichtelijk tijdens controle. Affakkelen vindt in geen van de gevallen plaats. WKK is of in container geplaatst en geïsoleerd of in een geluidswerende kast/ruimte geplaatst. Behandeling van co-producten vindt bij twee installatie uitpandig plaats. Bij overige installaties vindt de opslag en voorbereiding van meststoffen uitpandig plaats. De overige werkzaamheden vinden uitsluitend inpandig plaats. Klachten zijn bij de ondernemers en het Wabo-bevoegde gezag niet bekend. Er zijn wel signalen dat in de omgeving van één installatie overlast wordt ervaren, maar dit heeft tot op heden niet geleid tot klachten. De operator van één installatie stelt een omwonende op de hoogte van eventuele calamiteiten en onderhoud aan de installatie. Deze omwonende licht vervolgens de overige omwonenden in.

Geur

Steekvaste co-producten worden onafgedekt in sleufsilos opgeslagen. Binnen één installatie worden co-producten deels inpandig opgeslagen. De verdringingslucht bij laden en lossen van mest en natte co-producten gaat bij twee installaties rechtstreeks naar de buitenlucht. Bij de andere installatie wordt de verdringingslucht bij laden en lossen van digestaat en natte co-producten afgevoerd naar centraal luchtkanaal van de luchtwasser en aldus via de luchtwasser geleid. Digestaat wordt bij één installatie opgeslagen in tank. Digestaat wordt bij andere installatie opgeslagen in mestbassin zonder lekdichte bovenafdichting; Digestaat wordt bij één installatie rechtstreeks vanuit de navergister afgevoerd, dan wel nabehandeld (scheiding dik-dun en droging dikke fractie). Reactorvat is voor drukontlasting in alle gevallen uitgevoerd met waterslot. Klachten zijn bij de ondernemers en het Wabo-bevoegde gezag niet bekend. Er zijn wel signalen dat in de omgeving van één installatie overlast wordt ervaren, maar dit heeft tot op heden niet geleid tot klachten. De operator van één installatie stelt een omwonende op de hoogte van eventuele calamiteiten en onderhoud aan de installatie. Deze omwonende licht vervolgens de overige omwonenden in.

(Externe) Veiligheid

Het gehalte zwavelwaterstof in het biogas bedroeg tijdens het bezoek bij één installatie tijdens de controle 433 ppm. De operator wist niet wat hiervan de oorzaak zou kunnen zijn. Bij de andere installaties bedraagt dit gehalte tijdens het bezoek maximaal 250 ppm.

In de loop van 2014 is bij één installaties een gehalte zwavelwaterstof hoger dan 250 ppm gemeten. Dit gehalte kan door de operator niet worden verklaard.

De drukontlasting wordt bij alle installaties tijdens de wintermaanden uitgevoerd met glycol.

Aanwezigheid Atex-zone (explosiegevaarlijke omgeving) is bij één installatie niet bij de ingang van de inrichting vermeld.

De Atex-zone is bij alle installaties met pictogrammen op de installatie zelf aangegeven. Voor één installatie is deze zone ook aangegeven op binnen de inrichting aanwezige plattegrond.

Drie installaties zijn afdoende tegen aanrijden beveiligd.

Een installatie is in het geheel niet tegen aanrijden beveiligd.

Bij de overige installatie zijn wel een aantal voorzieningen tegen aanrijden aangebracht, maar deze zijn niet afdoende.

Bij alle installaties is de ruimte van de WKK voorzien van een brandwerende deur en zijn ter plaatse brandblussers aanwezig.

Bij vier installaties is de verlichting in de ruimte van de WKK explosie-veilig uitgevoerd.

Eén installatie is voorzien van een pofluik en een sprinkler-installatie. Van één installatie is bekend dat deze voorzieningen niet aanwezig zijn. Van de drie overige installaties is het onbekend.

De installaties zijn niet voorzien van bliksemafleiders.

Onderhoud

Besluit mestbassins is van toepassing bij één van bezochte installaties. Vergistingstanks zelf vallen niet onder Besluit mestbassins

Herkeuring van de mestbassins heeft niet plaatsgevonden.

Bij drie installaties is het dak visueel met behulp van camera's geïnspecteerd op lekkages. Bij twee installaties vindt deze inspectie jaarlijks plaats.

Bij twee installaties wordt daarnaast iedere twee jaar het dak (onderzeil), de roerwerken, het beton (coatingdikte aanwezig op binnenzijde) en de balken van dakconstructie van de vergistingsinstallatie visueel geïnspecteerd.

Bij twee installaties is de bouwkundige staat van (één van) de vergistertank(s) eenmaal door ondernemer visueel geïnspecteerd en worden gebreken hersteld.

Bij een installatie worden geen inspecties voor wat betreft lekkage en bouwkundige staat uitgevoerd.

Bij drie installaties zijn aanpassingen in het proces doorgevoerd naar aanleiding van gebreken aan de installatie.

Bijlage 4 Opmerkingen betreffende Handreiking (co-) vergisting van mest (Infomil)

Bodem

Een vergistingsinstallatie bestaat op hoofdlijnen uit drie tot vier onderdelen, te weten de vooropslag, de vergister (het reactorvat), de navergister en de opslag van digestaat.

In dit deel van de handreiking wordt voor de uitvoering van de voor- en tussenopslag van drijfmest en de opslag van digestaat (nog) verwezen naar het Besluit mestbassins milieubeheer. Het Besluit mestbassins is met de inwerkingtreding van het gewijzigde Activiteitenbesluit per 1 januari 2013 komen te vervallen. De handreiking moet op dit punt geactualiseerd worden. Tevens moet worden verwezen naar de actuele bouwtechnische richtlijn, BRL 2342. Deze richtlijn is van toepassing op bassins uitsluitend ten behoeve van het opslaan van drijfmest en digestaat en drijvende en niet-drijvende afdekkingen voor mestbassins.

Uit de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat het een bewuste keuze is geweest om de opslag van digestaat, waaronder ook digestaat van co-vergistingsinstallaties, onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit te brengen. Uit deze nota blijkt dat digestaat weliswaar zuurder is vanwege het hogere gehalte aan ammonium dan drijfmest, maar dat wanneer wordt voldaan aan de bouwtechnische richtlijnen is gewaarborgd dat de toegepaste materialen bestand zijn tegen de inwerking van digestaat.

Nieuwe bovengrondse mestbassins, opgericht na 1 januari 2013, moeten aan de eisen voor mestdichtheid van deze richtlijn voldoen. Nieuwe ondergrondse mestbassins moeten vanaf 1 maart 2014 aan voornoemde eisen voldoen. Op grond van overgangsrecht moeten bestaande mestbassins blijven voldoen aan de technische eisen, die op het moment van oprichten van toepassing waren (dus een vergunning of op grond van het Besluit akkerbouw, Besluit mestbassins, Besluit landbouw of Besluit melkrundvee). Bestaande bovengrondse mestbassins moeten worden gekeurd, dit mag uitsluitend door bedrijven met een erkenning op grond van BRL 2344 worden uitgevoerd.

In de handreiking (co-)vergisting van mest wordt vanwege het ontbreken van speciale regelgeving voor de constructie van het bassin van de vergister en eventueel navergister, vooralsnog geadviseerd aan te sluiten bij de bouwtechnische richtlijnen 1992 voor mestbassins. Daarbij is wel aangetekend dat wanneer er aanwijzingen bestaan dat de aard en de samenstelling van de mest en co-producten zorgen voor een agressiever klimaat in de vergistingstank dan bij reguliere mestopslag. Dit kan aanleiding zijn om aanvullende eisen te verbinden aan de vergunning. Hierbij zijn het aanbrennen van een coating of materiaal dat bestand is tegen de inwerking van vergiste mest en de daarbij vrijkomende gassen en stoffen.

Uit bestudering van de geldende omgevingsvergunning voor de bezochte installaties blijkt niet dat is nagegaan of in de vergistingstank sprake kan zijn van een agressiever klimaat dan bij reguliere mestopslag. Ons is geen informatie bekend op basis waarvan de vergunningverlener kan vermoeden dat sprake zou kunnen zijn van een agressiever klimaat. In de praktijk wordt voor de vergistingstank, en – indien aanwezig – de navergister, altijd aangesloten bij de bouwtechnische richtlijnen voor mestbassins.

Het blijft de vraag of gelet op het proces in deze onderdelen van de vergistingsinstallatie volstaan kan worden met aansluiting bij de actuele bouwtechnische richtlijn. Voor zover ons bekend is nog steeds geen sprake van speciale regelgeving voor de constructie van het bassin van de vergister en eventueel de

navergister. Ook in het document Veiligheidsregels en technische preventierichtlijnen bij de bouwen en het gebruik van agrarische biogasinstallatie (Federatie van Onderlinge Verzekeringsmaatschappijen, 2005) zijn specifieke regels betreffende de bouw en uitvoering van de (na)vergistingstank opgenomen. Geadviseerd wordt hier nader onderzoek naar te laten verrichten. Hieruit moet blijken onder welke omstandigheden en/of bij het gebruik van welke co-producten sprake kan zijn van een agressiever klimaat. Als uit het onderzoek blijkt dat onder bepaalde omstandigheden en/of bij het gebruik van bepaalde co-producten sprake is van een agressiever klimaat in de (na)vergistingstank en dat daardoor de constructie van de tank kan worden aangetast, dan moet in het rapport aanbevelingen worden opgenomen voor het Wabo-bevoegde gezag welke voorschriften zij aan een omgevingsvergunning moeten verbinden. Op korte termijn geeft het onderzoeksrapport vergunningverleners, toezichthouders en handhavers handvatten bij de beoordeling van aanvragen dan wel geconstateerde afwijkingen van de omgevingsvergunning. Voor de (middel)lange termijn is het onze voorkeur dat voor de (na)vergistingstank aparte bouwtechnische richtlijnen worden opgesteld.

Emissies naar de lucht - eisen aan de WKK

Zo wordt in de handreiking (co-)vergisting van mest betreffende de emissie-eisen voor een WKK voor stikstofoxiden verwezen naar het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (hierna: het BEMS). Met het in werking treden van het gewijzigde Activiteitenbesluit per 1 januari 2013 is het BEMS ingetrokken. De eisen ten aanzien van kleine en middelgrote stookinstallaties, waarin een standaard brandstof wordt gestookt, zijn opgenomen in paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit. Het BEMS werkte rechtstreeks, zodat met betrekking tot de emissienormen en -metingen geen voorschriften aan de omgevingsvergunning zijn verbonden.

Niet alle bestaande stookinstallaties hoeven per direct te voldoen aan de emissie-eisen uit paragraaf 3.2.1. van het Activiteitenbesluit. In artikel 6.20 tot en met artikel 6.20d van het Activiteitenbesluit is overgangsrecht voor stookinstallaties opgenomen. Er is niets veranderd voor stookinstallaties die aan de emissie-eisen uit het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (Bems) moesten voldoen. Daarom gelden de emissie-eisen voor stookinstallaties die zijn geplaatst op of na 1 april 2010.

Voor een stookinstallatie geplaatst voor 1 april 2010 zijn de emissie-eisen van toepassing die golden volgens het Bees B, het Bees A of de eisen uit de omgevingsvergunning (Activiteitenbesluit, artikel 6.20, lid 1). Per 1 januari 2017 moeten deze stookinstallaties voldoen aan de emissie-eisen uit paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit (Activiteitenbesluit, artikel 6.20, lid 2).

Overigens zal bij iedere aanvraag moeten worden nagegaan of de WKK gelet op het nominaal thermisch ingangsvermogen vergunningplichtig is (bijlage 1 onder C, categorie 1.4 onder a bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het BOR).

In geval van grote stookinstallaties (inrichting type C) zijn de emissie-eisen opgenomen in paragraaf 5.1 van het Activiteitenbesluit. Deze eisen gelden voor installaties geplaatst vanaf 1 januari 2013. Voor installaties die in bedrijf zijn genomen voor 1 januari 2013 blijft het Besluit emissie eisen stookinstallaties A (hierna: het BEES A) van toepassing tot 2016.

Geur - Hygiëniseren van digestaat

In de handreiking (co-)vergisting van mest is geen paragraaf betreffende de hygiëniseren van digestaat opgenomen. Op grond van de Europese Verordening Dierlijke Bijproducten EG/1069/2009 is het verplicht materiaal van dierlijke oorsprong te hygiëniseren om deze exportwaardig te maken. In de handleiding

bewerken en verwerken van mest op boerderijschaal, eveneens van Infomil, is wel omschreven welke milieuthema's relevant zijn bij vergunningverlening aan inrichtingen, waar mest en/of digestaat wordt gehygiëniseerd. In de handreiking (co-)vergisting van mest wordt (helaas) niet verwezen naar of doorgelinkt naar bovengenoemde handleiding.

Infomil adviseert in de handleiding bewerken en verwerken van mest op boerderijschaal om voor installaties die zijn uitgevoerd als gesloten tanks zonder emissiepunt aan te sluiten bij de afstandseisen van het Activiteitenbesluit aan te sluiten om geurhinder te beperken. Dus 100 meter tot geurgevoelige objecten in een bebouwde kom en 50 meter voor dergelijke objecten buiten een bebouwde kom. Gelet op de omschrijving van de vereiste afstanden is aangesloten bij de vereisten afstanden voor het houden van dieren (paragraaf 3.5.8). Wij vragen ons af waarom geen aansluiting wordt gezocht bij de afstandseisen op basis van paragraaf voor het opslaan van drijfmest en digestaat. Dan geldt voor geurgevoelige objecten die deel uitmaken van een andere veehouderij een afstandseis van 50 meter en voor alle andere geurgevoelige objecten een afstandseis van 100 meter.

Verder adviseert Infomil in de handleiding om bij langdurige opslag van eindproducten deze af te dekken, omdat bij langdurige opslag spontane broei en daarmee geurhinder kan optreden. Hierbij is vermeld dat geen exacte definitie van langdurige opslag kan worden gegeven omdat elk product zich anders gedraagt en dus de lengte van het broeiproces sterk varieert.

De handreiking zal moeten worden geactualiseerd. Daarnaast is het aan te bevelen om een duidelijker koppeling (doorlinken) aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van de vergistingsinstallatie en de relevante milieu-aspecten. Verder adviseren wij om voor milieu-aspecten of procesinstallaties, waar elders op de site van infomil reeds informatie beschikbaar is door te linken naar die informatie. Dan hoeft maar op één plek van de site de informatie geactualiseerd te worden bij wijziging van wetgeving.



VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

DEELSTUDIE TEN BEHOEVE VAN DE LANDELIJKE EVALUATIE

VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING
BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT

VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

DEELSTUDIE TEN BEHOEVE VAN DE LANDELIJKE EVALUATIE

In opdracht van	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGMI, directie duurzaamheid. Zaaknummer 31090569
Opgesteld door	Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant Keizer Karel V Singel 8 Postbus 8035 5601 KA Eindhoven
Auteur	Fred Stouthart, Ellen Smets, Jasper Simons, Sander Leenders en Dave Rensman
Projectnummer	2100999-V2
Datum	2 december 2014
Status	definitief

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1. Deelstudie ten behoeve van de landelijke evaluatie biovergisting	1
1.2. Opdracht en te beantwoorden vragen	2
2. Uitvoering van de opdracht	6
2.1. Voorbereiding	6
2.2. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 1)	7
2.3. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 2)	8
2.4. Administratieve controle	9
2.5. Evaluatie van de resultaten	9
3. Wettelijke kaders	10
3.1. Omgevingsrecht	10
3.1.1. Wet Ruimtelijke Ordening	10
3.1.2. Wet Milieubeheer	10
3.1.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	11
3.1.4. Activiteitenbesluit	11
3.1.5. Afvalstoffenrecht	11
3.2. Meststoffenrecht en Dierlijke bijproducten	12
3.2.1. Meststoffenwet	12
3.2.2. Verordeningen Dierlijke Bijproducten	13
Resultaten	13
4. Omgevingsrecht: ruimtelijke aspecten	14
4.1. Ruimtelijke toestemming	14
4.1.1. Bestemmingsplan	14
4.1.2. Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant	15
4.1.3. Zonering en afstanden	15
4.2. Antwoorden op vragen over ruimtelijke aspecten / aanbevelingen	16
4.3. Samenvatting ruimtelijke toestemming	17
5. Omgevingsrecht: omgevingsvergunning en voorschriften	18
5.1. Afwijken van de vergunning	18
5.1.1. Aanwezigheid van een hygiënisatiestraat	18
5.1.2. Aanvoeren van mest van derden	19
5.2. Naleven van vergunningvoorschriften	19
5.2.1. Lozen van afvalwater (in een zaksloot)	19
5.2.2. Geur	21
5.2.3. Opslag van mest en digestaat (emissies van geur en ammoniak)	21

5.2.4.	Geluid	21
5.2.5.	Fakkelinstallatie	22
5.2.6.	Luchtkwaliteit en emissiemetingen	22
5.2.7.	Interne en externe veiligheid, bliksemafleiders	23
5.2.8.	Gezondheidsrisico's	25
5.2.9.	Bouwen	25
5.3.	Ongewone voorvallen	26
5.4.	Samenvatting en antwoorden op vragen over voorschriften omgevingsvergunning / aanbevelingen	28
6.	Meststoffenwet	30
6.1.	Dierlijke mest	30
6.2.	Landbouwgewassen	30
6.3.	Co-producten	30
6.3.1.	Gebruikte producten	30
6.3.2.	Samengestelde co-producten	31
6.3.3.	Co-producten van onduidelijke komaf	31
6.3.4.	Soapstock en energy plus	31
6.3.5.	Bleekkaarde	32
6.4.	Hulpstoffen	32
6.5.	Registratie ontvangen meststoffen, landbouwgewassen, co-producten en hulpstoffen	33
6.6.	Leveranciers van co-producten	33
6.7.	Samenvatting en antwoorden op vragen over meststoffen / co-producten	34
7.	Toezicht en handhaving	35
7.1.	Te beantwoorden vragen over toezicht en handhaving / aanbevelingen	35
8.	Gemeente / bevoegd gezag	38
9.	Ondernemer (installatie, sector, branche)	39
10.	Kennisniveau ondernemer en gemeente	41
11.	Omwonenden	43

Bijlagen

1. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
2. Checklist co-vergisters
3. Samenvatting bevindingen bedrijfscontroles
4. Opmerkingen betreffende Handreiking (co-)vergisting van mest (Infomil)

VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING
BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT

1. Inleiding

In de landbouw (veehouderij) wordt bij vergistingsprocessen verpompbare dunne mest van varkens en/of runderen gebruikt. Het toevoegen van organisch materiaal (co-producten) wordt co-vergisten genoemd en verhoogt de biogasproductie sterk. Het gas wordt in een warmtekrachtinstallatie (wkk) omgezet in warmte en elektriciteit. De co-producten zijn vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een lijst met co-producten die gebruikt mogen worden voor co-vergisting. Deze positieve lijst (G-lijst) wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe producten. De hoeveelheid aan mest toegevoegde co-producten mag niet meer dan 50% bedragen.

In 2009 en 2010 hebben de VROM-Inspectie en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) in samenwerking met bevoegde gezagen en de politie een aantal handhavingsprojecten met betrekking tot covergisting uitgevoerd. Uit deze projecten is naar voren gekomen dat:

- de input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties sterk bepalend is voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht;
- vaak kon niet met zekerheid worden vastgesteld of de co-producten op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen;
- niet uitgesloten kan worden dat afvalstoffen en voor de gezondheid schadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht (met risico's op bodem- respectievelijk grondwaterverontreiniging);
- de onduidelijkheid over de aard en samenstelling van de binnenkomende (afval)stromen bij co-vergisters tot potentiële externe veiligheidsrisico's leiden. Dit omdat er mogelijk stoffen worden geaccepteerd bij de co-vergister, die leiden tot onvoorziene risico's (bijvoorbeeld de aanwezigheid respectievelijk vorming van hoge concentraties aan zwavelwaterstof). Dit kan ook van invloed zijn op de ruimtelijke inpassing van dergelijke ondernemingen.

Op vrijdag 16 november 2012 is over mest vergisten en het gebruik van co-producten een documentaire uitgezonden op de KRO, 'Brandpunt Reporter De biogas beerput' (<http://www.uitzendinggemist.nl/afleveringen/1304896>).

Het bovenstaande geeft de ernst van de situatie aan en heeft de aandacht van de Tweede Kamer.

1.1. Deelstudie ten behoeve van de landelijke evaluatie biovergisting

In een brief van 25 februari 2013 heeft de staatssecretaris van EZ, mede namens de staatssecretaris van I&M, toegezegd het nut en de risico's van biovergisting te evalueren en de Tweede Kamer begin 2015 over de bevindingen te informeren¹. Het ministerie van EZ heeft de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om de evaluatie aan te leveren.

De doelstelling is het leveren van bouwstenen voor de evaluatie biovergisting over de volgende aspecten (factfinding):

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/25/antwoorden-kamervragen-over-mestvergisting.html>

- de meerwaarde van covergisting ten aanzien van duurzame energie, het gebruik van reststoffen, de reductie van broeikasgassen en het verminderen van het mestoverschot;
- de effecten en risico's van covergisting voor gezondheid van mens en dier en het milieu;
- de maatregelen waarmee deze risico's zouden kunnen worden beperkt;
- de handhaafbaarheid en maatregelen om de handhaafbaarheid te verbeteren.

Ten behoeve van de evaluatie worden verschillende deelstudies uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Rijkswaterstaat / Leefomgeving (infomil), Technische Commissie Bodem (TCB), Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (Rivm), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Wageningen Universiteit (Wur). De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) is gevraagd een deelstudie uit te voeren naar de aspecten vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Op basis van de verschillende deelstudies maakt de CDM een syntheserapport. Deze zal de basis zijn voor een evaluerende brief van de beide staatssecretarissen aan de Tweede Kamer.

1.2. Opdracht en te beantwoorden vragen

Het ministerie van IenM heeft de ODZOB de opdracht verleend voor deze deelstudie naar de aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij covergisten van mest.

Het doel is de stand van zaken te onderzoeken wat betreft de naleving van de geldende regels en eisen. Dit richt zich vooral op naleving van de vergunningsvoorschriften (geur- en geluidshinder), onderhoud van de installatie, (externe) veiligheid, afstanden naar de omgeving, herkomst van mest en co-producten, mengverhouding, aan- en afvoer van co-producten en digestaat, administratieve borging etc.

De vraagstelling is, kort samengevat, of de voorschriften uit de omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en milieu en aanpalende regels voor co-vergisten worden nageleefd. Verondersteld wordt dat dat niet altijd het geval is, hetgeen de nodige risico's voor de omgeving kan geven. Het ontbreken van een adequate administratie over de co-producten leidt bijvoorbeeld tot onduidelijkheid over wat in de installaties wordt vergist. De deelstudie moet meer inzicht geven in wat zich op de vergistingslocaties afspeelt. Deze deelstudie moet leiden tot aanbevelingen voor effectievere regels, toezicht en handhaving.

Te beantwoorden vragen

De landelijke evaluatie biovergisting omvat vier aspecten, namelijk:

- Economie en beleidsdoelen;
- Milieu en planologie;
- Gezondheid en veiligheid;
- Uitvoering, handhaving en naleving.

Voor ieder aspect heeft het ministerie van EZ (beleids)vragen opgesteld, welke zijn uitgewerkt in het projectplan van de CDM. Voor deze deelstudie zijn de vragen ingedeeld overeenkomstig de cyclus van vergunningverlening – toezicht – handhaving (zie figuur 1 op de volgende pagina).

VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING
BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES



Figuur 1: Cyclus vergunningverlening - toezicht - handhaving

De ondernemer / veehouder heeft toestemming nodig voor het uitvoeren van een activiteit.

De activiteit moet zijn toegestaan op grond van het bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening; Wro). Voor een activiteit kunnen ook beperkingen gelden op grond van de Verordening ruimte van de provincie. Daarnaast is toestemming nodig op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm). De voorschriften worden vastgelegd in de Omgevingsvergunning. De Omgevingsvergunning heeft betrekking op de onderdelen bouwen en milieu. Vaak zijn voorschriften ondergebracht als algemene regels in het Activiteitenbesluit.

Voor het gebruik van co-producten bij vergisting is bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Mw) van toepassing (G-lijst).

Voor de naleving van de Omgevingsvergunning is de gemeente het bevoegd gezag (in bepaalde gevallen de provincie). Het toezicht ziet toe op de naleving van de voorschriften. Is dit niet in orde, dan heeft de ondernemer recht op herstel met daarbij behorende termijn (eventueel kan de vergunning worden aangepast om gebreken te repareren). Als bij het toezicht blijkt dat de voorschriften stelselmatig niet worden nageleefd dan, gaat het bevoegde gezag over tot handhaving. Hierbij wordt doorgaans een bestuursrechtelijk en/of een strafrechtelijk traject gevolgd. Het bestuursrechtelijk traject gaat gepaard met een dwangsom om naleving van de voorschriften af te dwingen. Wanneer dit onvoldoende effectief is wordt het strafrechtelijk traject ingeslagen en de zaak overdragen aan het Openbaar Ministerie (OM). Bij ernstige overtredingen (ernstig milieurisico en/of economisch delict) kan het bevoegd gezag besluiten om direct het strafrechtelijk traject in te slaan.

Opgemerkt moet worden dat het kennisniveau van de ondernemers en de overheden belangrijk zijn voor het gebruik van de installatie en de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving. Omwonenden hebben invloed via inspraak (indienen zienswijzen), beroepen en het indienen van klachten. Ook de maatschappelijke weerstand heeft hierop invloed en vaak tot uiting bij de politiek-bestuurlijke besluitvorming over bestemming of vergunningverlening. Ook (structurele) klachten van omwonenden lijden vaak verscherpt toezicht en/of handhaving.

In het projectplan van de CDM zijn voor iedere organisatie vragen opgenomen. Er is overlap van vragen: vragen die gesteld worden aan de ene organisatie, kunnen deels ook van toepassing zijn of beantwoord worden door een andere organisatie. In de onderstaande tabel zijn de gestelde vragen opgenomen. Het betreft zowel de vragen die primair aan de ODZOB zijn gericht, als ook de vragen die aan andere organisaties zijn gericht en ook vanuit haar perspectief door de ODZOB (deels) kunnen worden beantwoord.

Tabel met het overzicht van gestelde vragen door de CDM

	Vragen primair te beantwoorden door de ODZOB	Vragen gericht aan andere organisaties te beantwoorden met inbreng van de ODZOB
Ondernemer / sector, brancheorganisatie		<p>RVO: Met welke andere middelen wordt de biovergistingsbranche door de overheid ondersteund (bijv. handreikingen, onderzoek, certificatie)? Wat is het aandeel van covergistingsmaterialen van onderscheidenlijke stoffen op de positieve lijst en lijst G?</p> <p>NVWA: In hoeverre zijn biovergisters georganiseerd? In hoeverre oefenen brancheorganisaties toezicht uit? In welke mate is sprake van private borging in de keten, waarom komt daar certificering niet van de grond? Hoe kan borging door de sector worden bevorderd?</p>
Wet- en regelgeving		<p>Infomil: Welke voorschriften en beperkingen gelden voor biovergisters ingevolge regelgeving en vergunningen ter beperking van gezondheids- en milieurisico's?</p> <p>CDM: Met welke aanpassingen in regels, voorschriften, certificering, (scholings)eisen en handreikingen zouden de risico's van biovergisting verder kunnen worden beperkt?</p>
Bestemming, Vergunning en voorschriften	<p>Worden de voorschriften in de omgevingsvergunning en de overige milieuregelgeving die door de andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd? Op welke punten uit de omgevingsvergunning zijn er de meeste overtredingen? Voor welke aspecten van co-vergisting zijn de voorschriften van de omgevingsvergunning ontoereikend en/of ontbreken voorschriften?</p>	<p>Infomil: Welke problemen doen zich voor rondom vergunningverlening, inclusief maatschappelijke acceptatie? Welke problemen doen zich voor rondom ruimtelijke inpassing, inclusief maatschappelijke acceptatie? Hoe kunnen problemen bij ruimtelijke inpassing en vergunningverlening beperkt worden? Zijn er aanpassingen in omgevingsregelgeving, vergunningvoorschriften, andere regelgeving, handreikingen e.d. gewenst, gezien de bovengenoemde problemen? Zo ja, welke? Is het nodig in de milieuregelgeving een verplichting in te voeren om te registreren zodra er rest- en afvalstoffen worden gemengd? Is het nodig om daar een verplichting tot het bijhouden van een massabalans aan te koppelen?</p>
Toezicht en	Is duidelijk welke overheid op de	Infomil

	Vragen primair te beantwoorden door de ODZOB	Vragen gericht aan andere organisaties te beantwoorden met inbreng van de ODZOB
handhaving	<p>naleving van welke voorschriften toeziet?</p> <p>Is er een duidelijke afbakening tussen de handhaving van de NVWA, de ILT en de RUD's?</p> <p>Hoe hoog zijn de uitvoerings- en handhavingslasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving? (Kwalitatief indien er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn)?</p>	<p>Welke diensten hebben een rol bij handhaving</p> <p>In hoeverre zijn er gezamenlijke handhavingsacties of is er signaaltoezicht met bv NVWA.</p> <p>Is er overlap tussen regels die gemeenten en NVWA handhaven?</p> <p>Is er duidelijkheid bij gemeenten over welke regels door gemeenten en welke door NVWA worden uitgevoerd? Op welke punten is er onduidelijkheid? (dit gaat over het mengen van stoffen!)</p> <p>Hoe kan op deze punten duidelijkheid worden verschaft?</p> <p>NVWA</p> <p>Wat is bekend over de naleving: aard en omvang geconstateerde overtredingen?</p> <p>Welke diensten hebben een rol bij de handhaving?</p> <p>In hoeverre wordt gebruik gemaakt van mogelijkheden tot sanctionering van overtredingen?</p> <p>Wat is bekend over aard en omvang incidenten in Nederland (inclusief klachten) en omliggende landen?</p> <p>Met welke maatregelen zou de handhaafbaarheid en daarmee de naleving van de regels kunnen worden verhoogd?</p>
Omwonenden	<p>Hoe vaak wordt er geklaagd over een co-vergister en waarover gaan deze klachten?</p>	<p>RIVM</p> <p>Welke risico's hebben biovergisters voor de volksgezondheid (antibiotica en antibioticaresistente bacteriën, volksgezondheidseffecten, stank, incidenten met H2S, geluid, transportbewegingen, luchtkwaliteit etc.) en veiligheid (giftige gassen, ontploffingsgevaar). Welke effecten kan dat geven?</p> <p>Zijn de inrichtings- en exploitatie-eisen van de omgevingsvergunning, in combinatie met de overige regelgeving, adequaat om risico's voor de volksgezondheid voldoende te beperken?</p>

2. Uitvoering van de opdracht

Deze deelstudie naar de aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij covergisten van mest is uitgevoerd in vijf fasen. Leidend daarbij was de voorgestelde aanpak uitvoering in de offerte van 23 december 2013, aangepast op 17 januari 2014 (zaaknummer IenM: 31090569). De opdracht is op 14 januari 2014 door het ministerie van IenM verleend. Sindsdien is met de uitvoering gestart. In februari is met de voorbereiding ter hand genomen en in april zijn de eerste twee co-vergistingsbedrijven bezocht. Op 11 april is deelgenomen aan de startbijeenkomst van het projectteam evaluatie co-vergisten onder leiding van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) (zie hoofdstuk 1, Inleiding). Tijdens deze bijeenkomst is het projectplan van de CDM doorgenomen, met de vragen die door de verschillende deelnemende organisaties moeten worden beantwoord. Deze vragen waren nog niet bekend op het moment van opstellen en verlenen van de opdracht. De startbijeenkomst en de aan de ODZOB gestelde vragen waren redenen om de uitvoering van de deelstudie bij te stellen. Met het voorstel hiervoor heeft de opdrachtgever - het ministerie van IenM - ingestemd. De inhoud van de bijstelling wordt hieronder in paragraaf 2.2 besproken.

2.1. Voorbereiding

In februari is de voorbereiding van de deelstudie begonnen met het verzamelen van rapporten, literatuur, wet- en regelgeving, informatie van Infomil en DR-Loket. Contacten zijn gelegd met de NWWA, ILT, Infomil en de afdeling Afdeling Informatie- en Kenniscentrum van de Bovenregionale Recherche (werkgroep co-vergisting).

De in de regio Zuidooost-Brabant aanwezige co-vergistingsinstallaties zijn geïnventariseerd. Via de betrokken vergunningverleners, toezichthouders en gemeenten is de noodzakelijke documentatie verzameld (vergunning, verslagen van bedrijfscontroles en dergelijke). Er is een selectie gemaakt van te bezoeken installaties en een volgorde van bedrijfscontroles opgesteld. Voor de uitvoering van de werkzaamheden is een plan van aanpak uitgewerkt en een checklist voor de bedrijfsbezoeken in concept opgesteld.

Voor de uitvoering van deze deelstudie is een team samengesteld. Het team bestond uit de projectleider, een regisseur op hoofdlijnen, een juridisch medewerker met praktische kennis van vergunningverlening toezicht en handhaving en twee bedrijfscontroleurs. De bedrijfscontroleurs zijn geselecteerd op grond van kennis en ervaring: de eerste vanwege de veehouderijpraktijk en de andere vanwege co-vergisting opgedaan bij industriële locaties.

In maart 2014 is het uitvoeringsteam van de Odzob met de twee bedrijfscontroleurs bij elkaar gekomen om de eerste bedrijfsbezoeken voor te bereiden. Geconstateerd is dat de opdracht de nadruk legt op toezicht en handhaving, maar dat deze niet los van de vergunningverlening kan worden gezien. In de optiek van de ODZOB is vergunningverlening gelijk te stellen aan preventief toezicht. In de vergunning worden de regels waaraan de drijver van de inrichting zich aan heeft te houden nader gepreciseerd. Bovendien kan de handhaafbaarheid worden bevorderd door de kwaliteit van de vergunningverlening te verbeteren. Om deze redenen is ook de vergunningverlening als een integraal onderdeel van deze deelstudie opgenomen.

De checklist (zie bijlage 2) voor de bedrijfsbezoeken is naar aanleiding van het overleg binnen het ODZOB uitvoeringsteam op de volgende manier ingestoken:

- om een objectief beeld te kunnen vormen van de kwaliteit van de verleende omgevingsvergunningen het beter is niet de vergunningen als het uitgangspunt genomen, maar de geldende wetgeving. Op deze manier komen lacunes in de kennis over co-vergisting bij vergunningverlening aan het licht.
- geïnventariseerd is welke emissies naar welke onderdelen van het milieu kunnen optreden bij co-vergisting. Per onderdeel van het milieu is vastgesteld welke wetgeving van toepassing is. Vervolgens zijn per onderdeel van het milieu de controleaspecten benoemd.
- er is een lijst van stoffen en leveranciers opgesteld, die extra aandacht nodig hebben tijdens de bedrijfsbezoeken. De lijst is opgesteld aan de hand van reeds bekende gegevens bij de NVWA en de provincie Noord-Brabant.
- per bezochte co-vergistingslocatie zijn de volgende vragen geëvalueerd :
 - welke co-producten worden in de installaties vergist?
 - wordt de aanvoer van co-producten en mest en de afvoer van digestaat afdoende geadmistreerd?
 - worden de voorschriften uit de omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en milieu voor co-vergisten nageleefd?
 - zijn de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning onderdelen bouwen en milieu toereikend?
 - Worden de aanpalende regels voor co-vergisting, die door andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?
 - Wordt er geklaagd over een co-vergister en waarover gaan deze klachten? Tijdens de bedrijfsbezoeken is gevraagd of bij het bedrijf bekend is dat wordt geklaagd. Daarnaast is bij gemeenten nagegaan of er klachten over de installaties bekend zijn. Indien ja, dan is nader onderzocht waar de klachten betrekking op hebben (geur, geluid etc).

2.2. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 1)

In de eerste fase zijn twee co-vergisters onaangekondigd bezocht, waarbij zowel een fysieke als administratieve controle is uitgevoerd. De controles zijn wel aangekondigd bij het Wabo-bevoegde gezag (gemeente), zowel bestuurlijk als ambtelijk. Per locatie zijn tegelijkertijd de afgegeven omgevingsvergunningen, onderdeel milieu (activiteit inrichting) en de klachtenhistorie opgevraagd. Van zowel de locaties als de bedrijfsadministratie zijn foto's gemaakt. Als afwijkingen zijn aangetroffen, dan zijn deze gefotografeerd. De bevindingen zijn per locatie vastgelegd in een bezoekverslag. De bezoekverslagen zijn in samenvatting aan dit rapport bijgevoegd (bijlage 3).

Na uitvoering van de eerste twee bedrijfscontroles is de uitvoering geëvalueerd in het uitvoeringsteam van de ODZOB. De evaluatie heeft geleid tot een verbetering van de checklist (deze laatste versie is opgenomen als bijlage 2). Naar aanleiding van de eerste twee bedrijfscontroles is veel op een uitgezocht en op een rij gezet. De resultaten besproken en in een tussentijdse evaluatie gerapporteerd (toegezonden aan de opdrachtgever en de deelnemers aan de evaluatie co-vergisten van het CDM).

In deze periode kwam op 11 april 2014 ook het genoemde projectteam evaluatie co-vergisten onder leiding van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) voor de startbijeenkomst bijeen. Deze vragen waren nog niet bekend op het moment van opstellen en verlenen van de opdracht. De aan de ODZOB gestelde vragen waren redenen om de uitvoering van de deelstudie bij te stellen. Inmiddels werden nieuwe bedrijfscontroles geen nieuwe belangrijke zaken geconstateerd die van belang zijn voor deze deelstudie. Er werden nagenoeg geen nieuwe inzichten verworven over vergunningverlening, toezicht en handhaving van co-vergisters (alleen meer van hetzelfde werd waargenomen). De resultaten van de bedrijfsbezoeken en de aan de ODZOB gestelde vragen waren redenen om de uitvoering van de deelstudie

bij te stellen. In plaats van alle energie en tijd te steken het uitvoeren van zoveel mogelijk bedrijfscontroles, is het aantal bedrijfsbezoeken te beperkt tot 5 (ipv. 10 in het oorspronkelijke projectplan). De overige beschikbare tijd nuttig te besteden aan een verdiepingsslag om zo goed mogelijk de vragen uit het projectplan van het CDM te kunnen beantwoorden. De verdiepingsslag is uitgevoerd op de volgende aspecten.

- I. Interviews met betrokken gemeenten (Someren, Oirschot, Deurne en Gemert-Bakel) over het proces vergunningverlening en ruimtelijke inpassing, procedures en zienswijzen, maatschappelijke weerstand bij omwonenden en klachten van omwonenden in beeld brengen. Daarbij zijn ook de kennisbehoefte en de uitvoeringslasten in beeld gebracht.
- II. Opgetreden calamiteiten analyseren om na te gaan hoe deze kunnen worden voorkomen, bijvoorbeeld door verbetering van vergunningverlening en handhaving.
- III. Succesfactoren benoemen voor een goede procesvoering, parameters daarvoor benoemen die zo mogelijk of zo nodig gebruikt kunnen worden bij vergunningverlening en handhaving. Hiertoe stellen we voor een interview met het Varkens Innovatie Centrum (VIC) van de WUR in Wageningen uit te voeren. Daarbij willen we ingaan op de beschikbaarheid van onafhankelijke technische informatie voor bevoegde gezagen en derden (o.a. omwonenden). In dat kader willen we ook het gewenste opleidingsniveau van de procesoperator bespreken. Dit in het belang van voorkomen van calamiteiten en een zo goed mogelijk co-vergistingproces met zo min mogelijk (milieu)risico's voor de omgeving.
- IV. Onduidelijkheden formuleren en verbeteringen formuleren in verband met de aanvoer en het gebruik van co-producten, toezicht op de herkomst en het voldoen aan de uitvoeringregeling van de meststoffen, bijlage Aa.
- V. Onduidelijkheden in wet- en regelgeving op een rij zetten in verband met vergunningverlening en ruimtelijke inpassing. Voorstellen voor verbetering van wet- en regelgeving worden aandragen, inclusief voorstellen met betrekking tot certificering, handreikingen en (scholings)eisen.
- VI. Afstemming handhaving tussen verschillende partijen uitwerken, dit geldt met name voor NVWA en Omgevingsdiensten (RUD's) / bevoegde gezagen Wabo.

2.3. Bedrijfsbezoeken (uitvoering 2)

In de tweede fase zijn drie bedrijfscontroles uitgevoerd. Deze zijn aangekondigd vanwege de verdiepingsvragen aan de betrokken ondernemers/operators. Voor één bedrijf dat in de tweede fase is bezocht is tevens de afgegeven omgevingsvergunning onderdeel bouwen opgevraagd bij de gemeente. Nadat het bedrijfsbezoek is afgelegd, zijn de omgevingsvergunningen, onderdeel inrichting naast de bevindingen van het bezoek gelegd. Wanneer sprake is van overtredingen van vergunningvoorschriften, worden deze onderzoeksresultaten in de rapportage omwille van de leesbaarheid direct bij de bevindingen betreffende bedrijfsbezoeken vermeld.

Verder is nagegaan of de aangevoerde co-producten zijn opgenomen in bijlage Aa van de Uitvoeringsbesluit meststoffenwet (hierna: Ubm). Co-producten en leveranciers die extra aandacht nodig hebben, zijn in deze fase nader onderzocht. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport zijn ook de resultaten van dit deel van het administratieve onderzoek direct bij de bevindingen betreffende de bedrijfsbezoeken vermeld.

In deze fase is tenslotte voor twee installaties nagegaan of deze planologisch zijn toegestaan en of mogelijk sprake is van overtredingen van het bestemmingsplan.

Naar aanleiding van de bevindingen tijdens de bedrijfsbezoeken zijn vragen gerezen, die op basis van (literatuur)onderzoek zijn beantwoord.

2.4. Administratieve controle

Nadat het bedrijfsbezoek is afgelegd, zijn de omgevingsvergunningen, onderdeel inrichting naast de bevindingen van het bezoek gelegd. Geconstateerde overtredingen van vergunningvoorschriften zijn omwille van de leesbaarheid direct bij de bevindingen betreffende bedrijfsbezoeken (paragraaf 3.1) in de deze rapportage vermeld.

Verder is nagegaan of de aangevoerde co-producten zijn opgenomen in bijlage Aa van de Uitvoeringsbesluit meststoffenwet (hierna: Ubm). Co-producten en leveranciers die extra aandacht nodig hebben, zijn in deze fase nader onderzocht. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport zijn ook de resultaten van dit deel van het administratieve onderzoek geïntegreerd opgenomen in deze rapportage. In deze fase is ook nagegaan of de co-vergistinginstallaties planologisch zijn toegestaan en of mogelijk sprake is van overtredingen van het bestemmingsplan.

2.5. Evaluatie van de resultaten

De resultaten van de uitgevoerde werkzaamheden zijn het uitvoeringsteam van de ODZOB geëvalueerd en verwerkt in de conceptrapportage. Deze conceptrapportage is op 7 juli afgerond en toegestuurd aan de opdrachtgever en de CDM. Het conceptrapport wordt in augustus besproken met het projectteam evaluatie co-vergisten onder leiding van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Het conceptrapport zal ook worden besproken in een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de sector co-vergisten, LTO, VNG, IPO en andere belanghebbenden. Zij buigen zich over de CDM evaluatie en onderliggende rapportages. In het oorspronkelijke uitvoeringsplan voor deze deelstudie was een werkconferentie opgenomen. Hier is van afgezien vanwege het bespreken van de rapportage in de klankbordgroep en het projectteam van de CDM.

3. Wettelijke kaders

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de wet- en regelgeving behandeld. Voor een uitgebreid overzicht van de geldende regels wordt verwezen naar de deelstudie van Infomil (RWS-Leefomgeving).

3.1. Omgevingsrecht

3.1.1. Wet Ruimtelijke Ordening

De Wet ruimtelijke ordening (WRO) is een Nederlandse wet die regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. Zowel het Rijk, de provincies als de gemeente heeft de bevoegdheid om ruimtelijke plannen op te stellen.

Bestemmingplan

Een voorbeeld van de ruimtelijke plannen is het bestemmingsplan van de gemeente. Het bestemmingsplan bepaalt welke ontwikkelingen al dan niet zijn toegestaan en onder welke voorwaarden. Daartoe wordt het bouwvlak vastgelegd en bepaalt welke bebouwingsmogelijkheden zijn toegestaan, zoals een co-vergistinginstallatie.

Provinciale Verordening ruimte

Ook in een provinciale Verordening ruimte kunnen regels worden gesteld aan de bouw van co-vergistinginstallaties. In de provincie Noord-Brabant is de Verordening 2014 sinds maart in werking. De Verordening kent rechtstreeks in het bestemmingplan doorwerkende regels. (Co)vergisting van mest is in genoemde verordening opgenomen als mestbewerking. De Verordening bepaalt dat het voor een bestemmingsplan in gemengd landelijk gebied niet mogelijk is mestbewerking te vestigen, tevens is de uitbreiding en toename van het bestaande bebouwingsoppervlak niet mogelijk. Hiervan is uitgezonderd mestbewerking ten behoeve van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij. Dit betekent dat het aanvoeren van mest van derden op grond van de Verordening en het toekomstige bestemmingsplan niet is toegestaan, ook niet als het afkomstig is van een andere veehouderij van dezelfde eigenaar. In de Verordening is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen, maar de voorwaarden zijn streng.

3.1.2. Wet Milieubeheer

Het doel van de Wet milieubeheer is het beschermen van het milieu en het voorkomen of beperken van hinder. Een groot aantal regelingen en besluiten is gebaseerd op de Wet Milieubeheer. Voor co-vergisters zijn drie delen van de Wet milieubeheer van belang.

Hoofdstuk 8 met de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning voor inrichtingen zoals de vergistinginstallatie. Zie volgende paragraaf.

Hoofdstuk 10 betreft het afvalstoffenrecht met regels voor het vervoer, de overdracht van afvalstoffen en handelingen met afvalstoffen buiten inrichtingen.

Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer stelt een inrichtinghouder verplicht bij calamiteiten en afwijkingen in de procesvoering waarbij een nadelig effect optreedt t.a.v. het milieu hiervan melding te maken bij het bevoegd gezag. Daarnaast geldt in lijn hiervan een onderzoeksplicht en rapportageplicht naar en over de oorzaken van een calamiteit (ongewoon voorval).

3.1.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning en is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. De Wabo omvat een verzameling van activiteiten waarvoor de omgevingsvergunningplicht van toepassing is. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor ruimte, bouwen, milieu en dergelijke. Voor meerdere activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, veranderen, gebruik) kan met één omgevingsvergunning toestemming worden verkregen voor realisatie.

De omgevingsvergunning heeft betrekking op een inrichting. Het gaat daarbij om de activiteiten die worden uitgevoerd op het bouwvlak van het bedrijf. Activiteiten buiten de inrichting – bijvoorbeeld het uitrijden van mest of digestaat – valt niet onder de reikwijdte van het begrip inrichting. De omgevingsvergunning is dus voor die activiteiten niet van toepassing. Voor het uitrijden van mest bijvoorbeeld is de Meststoffenwet van toepassing.

Een ondernemer die een co-vergistingsinstallatie wenst te bouwen en te exploiteren moet beschikken over de volgende vergunningen op grond van de Wabo:

- altijd een omgevingsvergunning voor de onderdelen bouwen en inrichting (milieu), respectievelijk type a- en een e-vergunning;
- in voorkomende gevallen zal ook de afgifte van een c-vergunning nodig zijn, bijvoorbeeld als de oprichting van een co-vergistingsinstallatie (het gebruiken van gronden of bouwwerken) in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

Afhankelijk van de locatie waar de co-vergistingsinstallatie wordt gebouwd, kunnen ook nog andere omgevingsvergunningen nodig zijn. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver, om ook deze andere vergunningen te behandelen.

Een omgevingsvergunning onderdeel milieu kan slechts worden geweigerd in belang van de bescherming van het milieu. Indien de vergunning niet kan worden geweigerd, dan moeten voorschriften worden verbonden waardoor de gevolgen van de activiteiten binnen een inrichting voor het milieu worden voorkomen, of als dat niet mogelijk is, zoveel als mogelijk worden beperkt. Voor hetgeen onder 'bescherming van het milieu' en 'gevolgen voor het milieu' moet worden verstaan is artikel 1.1 tweede lid van de Wet milieubeheer overeenkomstig van toepassing voor de Wabo.

3.1.4. Activiteitenbesluit

Per 1 januari 2013 zijn agrarische activiteiten onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit komen te vallen. Dat betekent dat voor een deel van de bedrijfsvoering binnen de inrichting nu de voorschriften van hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit en bijbehorende Activiteitenregeling van toepassing zijn. Zo is bijvoorbeeld de opslag van digestaat opgenomen in hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit, zodat dit besluit op dat onderdeel van de inrichting van toepassing is.

3.1.5. Afvalstoffenrecht

De Meststoffenwet bepaalt onder welke voorwaarden digestaat van covergisting mag worden vervoerd, verhandeld en gebruikt als 'dierlijke mest'. In bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een positieve lijst vastgesteld van organische materialen/producten die voor co-vergisting van dierlijke mest gebruikt mogen worden. Alleen indien uitsluitend producten van die lijst worden/zijn toegevoegd aan het mestvergistingsproces en alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest, mag het digestaat als 'dierlijke mest' worden vervoerd, verhandeld en gebruikt. Wordt aan één van de beide voorwaarden niet voldaan,

dan is op het digestaat het afvalstoffenrecht van toepassing en moet het als afvalstof worden afgevoerd en verwerkt.

Co-substraten die niet speciaal voor vergisting geproduceerd zijn kunnen vallen onder het begrip "afvalstof" van de Wet milieubeheer. Op handelingen met afvalstoffen is hoofdstuk 10 van de wet van toepassing. In lid 2 en lid 8 van artikel 22.1 van de Wet milieubeheer is de afstemming opgenomen tussen hoofdstuk 10 en de doelmatigheidstoets bij vergunningverlening en de Meststoffenwet en hoofdstuk VIII van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Concreet betekent dit dat bij een inrichting waar co-vergisting plaatsvindt binnen de grenzen van de Meststoffenwet in de vergunning geen voorschriften worden opgenomen die dubbelingen zijn met de eisen vanuit de Meststoffenwet en de regelgeving voor dierlijke bijproducten. Deze uitsluiting geldt niet als een inrichtinghouder ervoor kiest om buiten de grenzen van de Meststoffenwet te treden. De twee meest voorkomende varianten zijn:

- de inrichtinghouder wil co-substraten toepassen die niet op de positieve lijst staan;
- de inrichtinghouder wil minder dan 50% dierlijke meststoffen vergisten.

In beide gevallen geldt dat het digestaat dan een afvalstof is, die niet binnen de kaders van de Meststoffenwet als 'dierlijke mest' vervoerd, verhandeld of gebruikt mag worden. In dat geval is hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer op het digestaat van toepassing, wat onder andere betekent dat het stortverbod van artikel 10.2 van de wet het uitrijden als meststof tegenhoudt. Het beleidsuitgangspunt is dat een initiatiefnemer voor co-substraten die nog niet op bijlage Aa geplaatst zijn een verzoek voor opname op de positieve lijst voorlegt aan het loket van het ministerie van EZ en wacht op toestemming, voordat hij vergunning vraagt om deze aan een mestvergistingsinstallatie toe te voegen.

3.2. Meststoffenrecht en Dierlijke bijproducten

3.2.1. Meststoffenwet

De Meststoffenwet is bedoeld om het overmatige gebruik van meststoffen tegen te gaan. Met betrekking tot co-vergisten regelt de Uitvoeringsregeling bij deze wet het volgende:

- regels over de co-materialen die gebruikt mogen worden zodat het digestaat als meststof mag worden verhandeld en gebruikt. Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een lijst met co-producten die gebruikt mogen worden voor co-vergisting. Deze positieve lijst (G-lijst) wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe producten. Alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest, mag het digestaat als 'dierlijke mest' worden vervoerd, verhandeld en gebruikt.
- voorschriften voor het opmaken van een Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM);
- regels voor de afvoer van mest van veehouderijbedrijven en intermediaire ondernemingen. Zo is altijd bekend waar de mest vandaan komt en naartoe gaat. Dit wordt uitgedrukt in tonnen, kg stikstof en kg fosfaat;
- regels voor het bijhouden van een administratie.

In het milieurecht is het gebruikelijk dat voor handelingen met dierlijke mest en co-producten binnen de grenzen van de Meststoffenwet het afvalstoffenrecht als onderdeel van het omgevingsrecht terugtreedt. Wanneer de grenzen van de Meststoffenwet worden overgeschreden, dan is het afvalstoffenrecht van toepassing. Bij co-vergisten is dit het geval zodra co-producten worden gebruikt die niet voorkomen in de lijst van Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet (zie ook paragraaf 3.1.5).

Controles worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).

3.2.2. Verordeningen Dierlijke Bijproducten

Deze Europese verordeningen regelt het veilig afvoeren, transporteren, verwerken en hanteren van dierlijk materiaal (dierlijke bijproducten) dat niet is bestemd voor humane consumptie. Dit om te voorkomen dat deze producten een risico vormen voor de gezondheid van mens of dier. Dierlijke bijproducten zijn ingedeeld in drie categorieën, afhankelijk van de risico's voor de gezondheid van mens of dier. Categorie 3 vormt hierbij het laagste risico. Bij co-vergisting mogen alleen categorie 3 materialen gebruikt worden die op Bijlage Aa onderdeel IV staan. Deze producten staan onder C2 in deze bijlage.

Erkenning biogasinstallatie

Om biogas te mogen produceren uit mest en/of andere dierlijke bijproducten moet de (co)vergistinginstallatie erkend zijn op grond van de Verordening Dierlijke Bijproducten. De erkenning wordt aangevraagd bij de NVWA. Wanneer uitsluitend producten of reststromen van plantaardige oorsprong of zuiveringslib van plantaardige oorsprong (zonder dierlijke uitwerpselen) worden vergist is de Verordening Dierlijke Bijproducten niet van toepassing.

Registratie vervoerders of handelaren

Een bedrijf dat dierlijke bijproducten of afgeleide producten hiervan vervoert of verhandelt is verplicht om zich te laten registreren bij de NVWA.

De verordening stelt ook voorwaarden aan het gebruik als meststof van het digestaat dat door covergisting met categorie 3 materiaal is ontstaan.

De controles op de bepalingen uit deze verordeningen worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).

Resultaten

In volgende 7 hoofdstukken behandelen de resultaten van deze deelstudie naar de aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij covergisten van mest. Figuur 1 met de cyclus van vergunningverlening, toezicht en handhaving is gebruikt om de resultaten als volgt in te delen:

4. Wet- en regelgeving
5. Bestemming, vergunning en voorschriften
6. Toezicht en handhaving
7. Gemeente/ bevoegd gezag
8. Ondernemer (installatie, sector, branche)
9. Kennisniveau ondernemers en overheden
10. Omwonenden

4. Omgevingsrecht: ruimtelijke aspecten

In dit hoofdstuk worden de resultaten voor de ruimtelijke aspecten van het omgevingsrecht besproken. Het betreft de toestemming op grond van bestemmingplan, zonering en aan te houden afstanden.

4.1. Ruimtelijke toestemming

4.1.1. Bestemmingsplan

Voor twee locaties is de relatie met het bestemmingsplan nagegaan. Het blijkt dat voor beide co-vergistingsinstallaties in het geldende bestemmingsplan (1998) niets is geregeld voor mestbewerking, waaronder (co)vergistingsinstallaties. Dit betekent dat co-vergistingsinstallaties op grond van het geldende bestemmingsplan niet is toegestaan. De geldende omgevingsvergunningen, onderdeel milieu voor de bezochte installaties dateren van 2011 en 2012. De eerste omgevingsvergunningen, onderdelen bouwen en milieu zijn verleend voor de bezochte installaties in 2005 (zowel bouwen als milieu) respectievelijk 2006 (milieu) en 2008 (bouwen).

De volgende vraag is nu aan de orde: als op grond van het geldende bestemmingsplan co-vergistingsinstallaties op grond van het geldende bestemmingsplan niet is geregeld, hoe kan het dan dat de benodigde omgevingsvergunningen wel zijn verleend? Het antwoord op deze vraag kent verschillende aspecten:

- voor 16 juni 2008 werd aanvraag om een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer milieuvergunningen niet getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Met een wetswijziging is sinds 16 juni 2008 een weigeringsbevoegdheid in de Wet milieubeheer opgenomen. Vanaf die datum kon een aanvraag om een milieuvergunning worden geweigerd wanneer door verlening daarvan strijd zou ontstaan met een bestemmingsplan. Wanneer ten tijde van de beschikking op de aanvraag duidelijk was dat het bevoegd gezag planologisch medewerking wilde verlenen, dan werd van deze bevoegdheid uiteraard geen gebruik gemaakt;
- voor één bedrijf is in de milieuvergunning van 2011 (thans omgevingsvergunning, onderdeel inrichting²) opgemerkt dat de co-vergistingsinstallatie past binnen het bestemmingsplan, dan wel dat er (sinds enige tijd) afspraken lopen om dit passend te maken. Er was derhalve destijds geen aanleiding om gebruik te maken van de weigeringsbevoegdheid;
- in verband met de co-vergistingsinstallatie op een ander bedrijf is in de milieuvergunning van 2012 (thans omgevingsvergunning, onderdeel inrichting³) gesteld dat de te realiseren bebouwingen binnen de grenzen van de bestemming passen en dat het gebruik van de gebouwen niet strijdig is met het bestemmingsplan. Dit lijkt strijdig met de constatering dat co-vergistingsinstallaties op grond van het geldende bestemmingsplan niet is toegestaan, maar het is toch verklaarbaar. In december 2011 is namelijk een nieuw bestemmingsplan in werking getreden. Tegen dit bestemmingsplan is beroep ingesteld maar er is toen geen verzoek om een voorlopige voorziening gedaan zodat de werking van het nieuwe bestemmingsplan niet is geschorst. Naar aanleiding van het beroep is het bestemmingsplan voor wat betreft de bestemming intensieve veehouderij⁴ vernietigd. Omdat de co-vergistingsinstallaties zijn

² Op grond van het overgangsrecht van de Invoeringswet Wabo bleef op de aanvraag het recht van toepassing zoals dat onmiddellijk voor de inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wabo gold.

³ Zie voetnoot 1.

⁴ Meer specifiek betreft het de bestemming "Agrarisch - Agrarisch bedrijf" en de aanduidingen "intensieve veehouderij" of "specifieke vorm van agrarisch - intensieve veehouderij begrensd".

gelegen binnen de bestemming intensieve veehouderij, treft de vernietiging ook deze installaties. Gedurende de periode voordat het nieuwe bestemmingsplan in werking kon treden, zijn de omgevingsvergunningen voor deze installatie verleend.

- De eerste vergunningen voor de betreffende installaties zijn reeds voor 2011 verleend. Naar aanleiding van de initiatieven van betrokken ondernemers om een co-vergistingsinstallatie te beginnen heeft de betreffende gemeente toen planologisch medewerking verleend.
- Ook eerdere bestemmingsplannen, waarin de co-vergisting mogelijk werd gemaakt, zijn vernietigd. Omdat ook die plannen een periode van werking hebben gekend, konden ook toen de benodigde milieu- en bouwvergunningen (thans omgevingsvergunningen) worden verleend.

4.1.2. Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant

Veel gemeenten hebben momenteel een bestemmingsplan in voorbereiding of recent vastgesteld. Vaak betreft dit een algehele herziening van het bestemmingsplan buitengebied. De nieuwe bestemmingsplannen zijn of worden zo opgesteld dat ze voldoen aan de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening).

De Verordening kent rechtstreeks in het bestemmingplan doorwerkende regels. (Co)vergisting van mest is in genoemde verordening opgenomen als mestbewerking. De Verordening bepaalt dat het voor een bestemmingsplan in gemengd landelijk gebied niet mogelijk is mestbewerking te vestigen, tevens is de uitbreiding en toename van het bestaande bebouwingsoppervlak niet mogelijk. Hiervan is uitgezonderd mestbewerking ten behoeve van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij. Dit betekent dat het aanvoeren van mest van derden op grond van de Verordening en het toekomstige bestemmingsplan niet is toegestaan, ook niet als het afkomstig is van een andere veehouderij van dezelfde eigenaar. In de Verordening is een afwijkmogelijkheid opgenomen, maar de voorwaarden zijn streng.

Vanwege de aanvoer van mest van derden, exploiteren bezochte ondernemers de vergistingsinstallaties in afwijking van de regels van het huidige en toekomstige bestemmingsplan. Gelet op het feit dat beide installaties zijn opgericht nadat het geldende bestemmingsplan in werking is getreden, zal geen overgangsrecht van toepassing zijn. Achteraf moet worden geconcludeerd dat de betrokken ondernemers met de realisatie van de co-vergistingsinstallatie mogelijk beter hadden kunnen wachten tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het is in ieder geval aan te bevelen dat gemeenten co-vergisting actief regelen, inclusief de aanwijzing van de locaties in het bestemmingsplan, in plaats van in reactie op concrete initiatieven van individuele ondernemers.

4.1.3. Zonering en afstanden

Op basis van de VNG-Handreiking Bedrijven en milieuzonering (2009) geldt een richtafstand van bouwvlak met (sub)bestemming co-vergisting tot omliggende bouwvlakken van 100 meter (op basis van te verwachten hinder voor wat betreft geur en geluid). Geadviseerd wordt alleen locaties aan te wijzen die aan deze richtafstand voldoen. Van dit advies kan worden afgeweken indien uitsluitend tot het bouwvlak van een (of meerdere) andere veehouderijen niet wordt voldaan aan deze afstandseis. Er is immers voor het aspect geluid winst te behalen wanneer (co-)vergistingsinstallaties worden gesitueerd in de onmiddellijke nabijheid van meerdere veehouderijen en mest van deze veehouderijen via pijpleidingen kan worden gebracht in de vergistingsinstallatie. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de bedrijfswoningen en andere objecten/deellocaties voor langdurig verblijf van personen (bijvoorbeeld een bed-and-breakfast) bij voorkeur wel aan deze richtafstand moeten voldoen.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn ook een aantal verdiepingsvragen gesteld. In deze fase zijn twijfels omtrent de studie van het RIVM⁵ betreffende de veiligheid bij co-vergistinginstallaties geuit, voor betreffende de vereiste afstand tot omliggende gevoelige objecten in relatie tot externe veiligheid. Hierbij wordt vermeld dat deze vereiste afstand, ongeacht schaalgrootte, voor alle installaties geldt. Hierbij wordt de vraag gesteld of de studie van het RIVM in deze een theoretische benadering is geweest en of de conclusie dat een vereiste afstand ongeacht schaalgrootte kan worden aangehouden een terechte conclusie is geweest. Zie hiervoor ook paragraaf 5.2.7 over externe veiligheid.

4.2. Antwoorden op vragen over ruimtelijke aspecten / aanbevelingen

Worden de voorschriften nageleefd? Op welke punten zijn er de meeste overtredingen?

Naleven ruimtelijke voorschriften

In deze deelstudie is gebleken dat co-vergistinginstallaties vaak in strijd met het bestemmingsplan of provinciale verordening in werking zijn. In het verleden bood de regelgeving daarvoor de ruimte. Daarvan is door ondernemer en gemeente regelmatig gebruik van gemaakt. Vaak bleek dat achteraf niet gewenst.

Onder de huidige Wabo geldt een afstemmingsplicht om te voorkomen dat een omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend. Het onderdeel bouwen van de omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als de aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsplan of wanneer reeds of gelijktijdig een c-vergunning vanwege de bestemming wordt verleend. Wanneer ondernemer gebruik maakt van de mogelijkheid de omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen, dan kan het onderdeel inrichting (milieu) niet worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Deze vergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

Strijd met het bestemmingsplan kan in de toekomst hooguit gaan ontstaan wanneer ten tijde van het doen van de aanvraag en ten tijde de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning onderdeel bouwen geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan (en dus geen c-vergunning nodig was), en nadien het bestemmingsplan wordt vernietigd.

Aanbevelingen voor het opstellen van bestemmingsplannen

- ✓ Gemeenten wordt aanbevolen om strijdigheid met het bestemmingsplan te voorkomen door de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning aan te houden tot zeker is dat het bestemmingsplan in bij een beroepsprocedure stand houdt (niet wordt vernietigd).
- ✓ Gemeenten wordt aanbevolen in plaats van uitsluitend in reactie op initiatieven voor co-vergisting actief te regelen in het bestemmingsplan, waarbij de locaties zorgvuldig worden geselecteerd met in achtname van de Handreiking Bedrijven en milieuzonering (VNG 2009) en/of vereiste afstanden vanwege externe veiligheid.
- ✓ Daarnaast kunnen gemeenten bij de selectie van locaties meer aandacht besteden aan nevenactiviteiten (op de eigen locatie, maar ook toegestaan op nabijgelegen bestemmingsvlakken met een aantrekkende werking, zoals kampeerboerderijen).
- ✓ Tevens is het aan te bevelen dat gemeenten het gebruik van omliggende percelen bij de locatiekeuze betrekken. Vergistinginstallaties zijn gelegen in het buitengebied waar de gemiddelde burger geen

⁵ Het betreft het rapport Veiligheid grootschalige productie van biogas (RIVM, 2010) en het document Effect en risicoafstanden bij de opslag van biogas (RIVM, 2008).

grote risico's denkt te lopen. Plaatsing van vergistingsinstallaties nabij relatief intensief gebruikte wegen, fiets- en wandelpaden heeft daarom geen voorkeur.

4.3. Samenvatting ruimtelijke toestemming

In deze deelstudie is gebleken dat co-vergistingsinstallaties vaak in strijd met het bestemmingsplan of provinciale verordening in werking zijn. In het verleden bood de regelgeving daarvoor de ruimte. Onder de huidige Wabo geldt een afstemmingsplicht om te voorkomen dat een omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend.

Strijd met het bestemmingsplan kan in de toekomst hooguit gaan ontstaan wanneer ten tijde van het doen van de aanvraag en ten tijde de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning onderdeel bouwen geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan, maar nadien het bestemmingsplan wordt vernietigd.

Om dit laatste te voorkomen wordt de gemeenten aanbevolen om:

- ✓ de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning aan te houden tot zeker is dat het bestemmingsplan in bij een beroepsprocedure stand houdt (niet wordt vernietigd);
- ✓ co-vergisting actief te regelen in het bestemmingsplan. Omdat vergistingsinstallaties zijn gelegen in het buitengebied waar de gemiddelde burger geen grote risico's denkt te lopen, dienen de locaties zorgvuldig te worden geselecteerd met aandacht voor:
 - het gebruik van omliggende percelen, nevenactiviteiten op de eigen locatie, maar ook aan die zijn toegestaan op nabijgelegen bestemmingsvlakken met een aantrekkende werking, zoals kampeerboerderijen en andere recreatieve voorzieningen;
 - relatief intensief gebruikte wegen, fiets- en wandelpaden;

Bij de locatiekeuze moet rekening worden gehouden met de vereiste afstanden. De Handreiking Bedrijven en milieuzonering (VNG 2009) geeft een richtafstand van 100 meter van bouwvlak met (sub)bestemming co-vergisting tot omliggende bouwvlakken van 100 meter (op basis van te verwachten hinder voor wat betreft geur en geluid). Vanwege externe veiligheid worden andere afstanden geadviseerd in de studie van het RIVM⁶ betreffende de veiligheid bij co-vergistingsinstallaties. Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn twijfels omtrent de studie van het RIVM betreffende de veiligheid bij co-vergistingsinstallaties geuit over de vereiste afstand tot omliggende gevoelige objecten vanwege externe veiligheid. Hierbij wordt vermeld dat deze vereiste afstand, ongeacht schaalgrootte, voor alle installaties geldt. Het is de vraag of dit terecht is. In verband het aanhouden van vereiste afstanden wordt aanbevolen om:

- ✓ de vereiste afstanden vanwege geurhinder, geluidshinder en externe veiligheid te evalueren, rekening houdend met schaalgrootte en bijhorende risicobeoordeling.

⁶ Het betreft het rapport Veiligheid grootschalige productie van biogas (RIVM, 2010) en het document Effect en risicoafstanden bij de opslag van biogas (RIVM, 2008).

5. Omgevingsrecht: omgevingsvergunning en voorschriften

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken welke betrekking hebben op de omgevingsvergunning: het afwijken van de vergunning en het naleven van voorschriften.

5.1. Afwijken van de vergunning

Bedrijven horen conform de verleende vergunning in werking te zijn. Afwijken van de vergunning is niet toegestaan. Als een bedrijf in afwijking van de vergunning in werking is, dan is dit een overtreding van artikel 2.1 onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). In deze studie zijn hiervan twee gevallen geconstateerd, het betreft de aanwezigheid van een zogenaamde hygiënisatiestraat en het aanvoeren van mest van derden.

5.1.1. Aanwezigheid van een hygiënisatiestraat

Op drie bedrijven wordt het digestaat gehygiëniseerd voordat het in de markt wordt afgezet (geëxporteerd). Vanwege de export zijn de installaties voorzien met een zogenaamde hygiënisatiestraat. Twee van de drie vergunninghouders hebben verzuimd om voor hygiënisatie de benodigde omgevingsvergunning, onderdeel inrichting aan te vragen. Deze twee bedrijven zijn dus in afwijking van de vergunning in werking en in een overtreding.

NB. De hygiënisatiestraat is in beide gevallen ondergebracht in bestaande bebouwing, zodat voor het onderdeel bouwen geen omgevingsvergunning nodig is.

Pas nadat de (eerste) omgevingsvergunningen, activiteit inrichting voor deze installaties zijn afgegeven is het hygiëniseren van materiaal van dierlijke oorsprong verplicht gesteld op basis van de Europese Verordening Dierlijke Bijproducten EG/1069/2009. Hygiënisatie maakt het digestaat exportwaardig. Het is de vraag in hoeverre ondernemers zich hebben gerealiseerd dat hygiënisatie een uitbreiding/wijziging van het proces in de vergistingsinstallatie is, dat kan leiden tot andere en/of extra milieugevolgen ten opzichte van de vergunde bedrijfsvoering en dat zij hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning nodig hebben. Op dit punt moet de voorlichting naar de branche worden verbeterd.

NB. Hygiënisatie valt onder het begrip verwerken van met en is sinds 1 januari op grond van het Activiteitenbesluit niet langer vergunningplicht. Volstaan kan worden met een melding. Omdat in het Activiteitenbesluit geen voorschriften zijn opgenomen voor hygiënisatie, kan het bevoegde gezag maatwerkvoorschriften opnemen.

Eén installatie beschikt over een erkenning van de NVWA voor het direct afvoeren/ exporteren van digestaat uit de vergister zonder nabehandeling (lees hygiënisatie). Deze installatie is dan ook niet voorzien van een hygiënisatiestraat. Deze installatie is wel uitgebreid met een drogerij voor digestaat, voor deze uitbreiding is de vereiste omgevingsvergunning, onderdeel inrichting verleend. De drooginstallatie is in de reeds bestaande bebouwing van de vergistingsinstallatie geplaatst, zodat geen nieuwe omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen benodigd was.

De vijfde inrichting is zowel met een hygiënisatiestraat als een drogerij voor digestaat uitgebreid. De voor deze uitbreidingen benodigde omgevingsvergunningen, onderdeel inrichting zijn verleend.

5.1.2. Aanvoeren van mest van derden

Om voldoende energie op te kunnen wekken wordt door alle vijf bedrijven mest van derden aangevoerd. Deze mest is afkomstig van veehouderijbedrijven uit de omgeving. Voor drie van de vijf bezochte installaties is getoetst of de aanvoer van mest van derden op basis van de omgevingsvergunning, onderdeel inrichting is toegestaan. Het volgende blijkt:

- Voor een bedrijf geldt dat alleen het vergisten van varkensdrijfmest afkomstig van de eigen locatie is vergund. Ook deze installatie is in afwijking van de vergunning in werking, dit is een overtreding van artikel 2.1 onder e van de Wabo.
- Op een ander bedrijf is slechts de aanvoer van varkensdrijfmest van een andere tot het bedrijf behorende veehouderij vergund. In de praktijk wordt ook mest van andere - niet tot hete bedrijf behorende - veehouderijen vergist. Deze installatie is daarom in afwijking van de vergunning in werking en is in overtreding van artikel 2.1 onder e van de Wabo.
- Voor het derde bedrijf is de vergunde situatie niet eenduidig vast te stellen. Uit de overwegingen bij het besluit blijkt dat bij de beoordeling van de aanvraag er vanuit is gegaan dat uitsluitend varkensdrijfmest wordt verwerkt. Uit de overwegingen noch het aanvraagformulier blijkt waar de varkensdrijfmest vandaan komt. Uit het akoestisch rapport blijkt dat varkensdrijfmest van derden wordt aangevoerd naar de locatie. In het MER wordt in het algemeen gesproken over de aanvoer van mest van derden. Nu in de beschikking expliciet is bepaald dat het akoestisch rapport en het MER onderdeel uitmaken van de vergunning, moet er vanuit worden gegaan dat de aanvoer van mest van derden voor deze installatie is vergund.

5.2. Naleven van vergunningvoorschriften

5.2.1. Lozen van afvalwater (in een zaksloot)

De geldende omgevingsvergunning dateren van vóór 1 januari 2013. Per 1 januari 2013 zijn agrarische activiteiten onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit komen te vallen. Dat betekent dat voor een deel van de bedrijfsvoering binnen de inrichting nu de voorschriften van het Activiteitenbesluit en bijbehorende Activiteitenregeling van toepassing zijn. Het activiteitenbesluit is niet van toepassing op co-vergisting en de opslag van co-producten. Aan de omgevingsvergunning voor een (co)vergistingsinstallatie moeten daarom voorschriften worden verbonden betreffende het opslaan van co-producten en het lozen van afvalwater ten gevolge van het opslaan van deze producten. Het Activiteitenbesluit wordt gezien als de meest recente milieu-hygiënische inzichten.

Voor de eisen die in de omgevingsvergunning aan de opslag van co-producten moeten worden gesteld kan aansluiting worden gezocht aan de eisen die het Activiteitenbesluit stelt aan de opslag van agrarische bedrijfsstoffen. In het Activiteitenbesluit is bepaald dat bij het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen moet worden voldaan aan de gestelde eisen in de Activiteitenregeling ter voorkoming van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam alsmede ten behoeve van de realisatie van een verwaarloosbaar bodemrisico. In de activiteitenregeling is bepaald dat bij de opslag van agrarische bedrijfsstoffen, niet zijnde pluimveemest, tenminste plaatsvindt boven een vloeistofkerende voorziening. Verder is bepaald dat vloeistoffen afkomstig van de vloeistofkerende of vloeistofdichte voorziening moeten worden opgevangen in een opslagvoorziening. De opslagvoorziening moet voldoen aan paragraaf 5.5 en de hoofdstukken 6 en 7 van de BRL 2342.

Bij twee van de vijf bezochte installaties wordt percolaat afkomstig uit de opslag van steekvaste co-producten (sleufsilos) geloosd op een zogenaamde "zaksloot". Aan de geldende omgevingsvergunning

betreffende deze inrichtingen zijn voorschriften betreffende de opslag van co-producten verbonden. Er is voorgescreven dat de perssappen en eventueel percolatiewater via de bedrijfsriolering moeten worden afgevoerd naar een mestput of opvangput. Tevens is een verbodsbepaling voor het definitief brengen van vloeistoffen op of in de bodem verbonden aan de vergunning⁷. Echter wanneer de zaksloot moet worden gezien als oppervlaktewater, dan ziet de genoemde verbodsbepaling niet op de lozing van het percolaat.

Aan de vergunning is een voorschrift verbonden dat het verboden is afvalwater rechtstreeks te lozen op de bodem of in het oppervlaktewater. Gelet op de redactie van dit voorschrift beperkt dit zich tot afvalwater afkomstig van het schoonmaken van de stallen, kaderverplaats, afleverruimte en wasplaats. Hoewel het zeer waarschijnlijk is dat beoogd is te regelen dat geen verontreinigd water wordt geloosd op oppervlaktewater en bodem, moet thans worden vastgesteld dat het samenstel van voorschriften niet sluitend is. Een voorschrift inhoudende een verbod van lozing van het percolatiewater uit de opslag van co-producten op oppervlaktewater en bodem, ontbreekt.

Op grond van het Activiteitenbesluit is het lozen op het oppervlaktewater niet toegestaan. Ook is het lozen op de bodem niet is toegestaan, tenzij het lozen is toegestaan bij of krachtens een artikel in het Activiteitenbesluit. Het lozen van afvalwater uit opslagen van agrarische bedrijfsstoffen, niet zijnde kuilvoer of niet-verpompbare dierlijke meststoffen, is toegestaan wanneer het afvalwater tenminste gelijkmatig over de onverharde bodem wordt verspreid. Met andere woorden puntlozingen zijn niet toegestaan. Onder puntlozing moet worden verstaan de lozing van een stof in het milieu vanuit een geconcentreerde plaats, bijvoorbeeld een afvoerleiding. Gelet hierop moet de lozing van het percolaat op de zaksloot worden gezien als puntlozing.

Volgens de toezichthouders zou uit een schrijven van het waterschap blijken dat de lozing van percolaat op de zaksloot bij één installatie is toegestaan. Deze brief riep de nodige vragen op, zodat nader onderzoek is gedaan naar de inhoud van deze brief. Uit nader onderzoek blijkt dat het Waterschap heeft geconstateerd dat binnen de betreffende inrichting aan de voorschriften van paragraaf 3.5 van het Activiteitenbesluit wordt voldaan. De regels voor het opslaan van stoffen zijn echter opgenomen in Afdeling 3.4 van het Activiteitenbesluit. Uit het schrijven van het Waterschap kan derhalve niet worden afgeleid dat de lozing van het percolaat op de zaksloot is toegestaan.

De vraag is of het Waterschap in dit geval tijdens de uitgevoerde controle de lozing van het percolaat heeft waargenomen. Het is in dit geval te lang geleden, zodat de betrokken toezichthouder van het Waterschap dit niet meer met zekerheid durft te bevestigen of ontkennen. Er vanuit gaande dat dit de lozing wel is waargenomen, dan is het de vraag waarom niet is gesignaleerd dat de inrichting in afwijking van de omgevingsvergunning, activiteit inrichting in werking is en dat daarom het wabo-bevoegde gezag op de hoogte had moeten worden gesteld van de bevindingen. We kunnen vaststellen dat in dit geval de oog- en oorfunctie richting andere tot handhaving bevoegde gezagen beter had kunnen/moeten worden ingevuld.

⁷ Hierbij moet worden opgemerkt dat in het aanvraagformulier betreffende één installatie is vermeld dat bedrijfsafvalwater op de mestkelders zal worden geloosd. Ook uit de tekeningen behorende bij voornoemde aanvraag kan niet worden afgeleid dat mogelijk sprake zou kunnen zijn van een lozing van percolaat op het oppervlaktewater. Voor deze inrichting kan thans geconstateerd worden dat deze in afwijking van de verleende omgevingsvergunning onderdeel inrichting, in werking is. In het aanvraagformulier betreffende de andere installatie is vermeld dat hemelwater wordt geloosd op sloten en bedrijfswater deels op de drukriolering en deels op mestkelders wordt geloosd. In dit geval kon uit één van de tekeningen bij de aanvraag worden afgeleid dat sprake is van de lozing van verontreinigd hemelwater, zijnde percolaat, op het oppervlaktewater.

5.2.2. Geur

Geur kan in de leefomgeving hinder veroorzaken en brengt om die reden ook gezondheidsrisico's met zich mee. Geurhinder kan leiden tot lichamelijke klachten, zoals hoofdpijn, misselijkheid, verstoorde ademhaling en verstoorde hartslag. Ook kan geur psychische klachten veroorzaken, bijvoorbeeld spanningen, structurele onvrede over het woon- en leefklimaat en vermindering van activiteiten buitenshuis

Naar aanleiding van vragen over mogelijke effecten van vergistingsinstallaties op de gezondheid van omwonenden is door de GGD een informatieblad 'Vergisting van biomassa. Co-vergisting van mest. Gezondheidsrisico's voor omwonenden (1 augustus 2013, versie 06) uitgebracht.

De belangrijkste bevindingen van de GGD zijn:

- er geen eenduidige dosis-effectrelatie bekend is tussen geurbelasting en stress-gerelateerde gezondheidsklachten;
- er geen aanwijzingen zijn dat de concentraties van stoffen verantwoordelijk voor de rottingsgeur van co-producten gezondheidkundige grenswaarden overschrijden;
- tijdens het vergistingsproces ook een deel van de geurstoffen in de mest worden afgebroken, zodat de geur van digestaat minder sterk is dan van dierlijke mest.

Bronnen van geuremissie binnen een co-vergistingsinstallatie zijn de opslag en transport van grondstoffen en digestaat. Hierbij wordt opgemerkt dat de opslag en transport van vloeibare co-producten plaatsvindt in gesloten silo's en transportwagens. Geuroverlast zou kunnen ontstaan bij het lossen van de vloeibare co-producten bij een vergistingsinstallatie, omdat daarbij verdringingslucht vanuit de silo's vrijkomt. Gelet hierop zal geuroverlast als gevolg van opslag en transport van co-producten voornamelijk een issue zijn bij vaste co-producten.

Het digestaat wordt opgeslagen in mestbassins of mestzakken. Mestbassins moeten zijn afgedekt. Gelet hierop zal bij de opslag van digestaat onder normale bedrijfsomstandigheden geen geuremisie optreden. Bij het laden van digestaat in transportwagens kan mogelijk wel geuremissie optreden, als gevolg van het vrijkomen van verdringingslucht.

Gelet op voorgaande en op het feit dat voor het thema geur een wettelijk toetsingskader geldt, namelijk de Nederlandse emissie Richtlijn Lucht (NeR) hoeft het bevoegde gezag in het kader van vergunningverlening Wabo geen nader onderzoek te verrichten naar risico's voor de volksgezondheid. Aan de vergunning worden de gebruikelijke voorschriften ten aanzien van hygiëne binnen de inrichting en de wijze van opslag van co-producten en digestaat verbonden.

5.2.3. Opslag van mest en digestaat (emissies van geur en ammoniak)

Het bassin of de silo voor de opslag van mest en digestaat moet zijn afgedekt. Dit wordt bepaald in het Activiteitenbesluit als de gezamenlijke opslagen van drijfmest en digestaat minder dan 2.500 m³ bedraagt. Als deze meer dan 2.500 m³ bedraagt, dan wordt de afdekplicht in de vergunning geregeld.

Op één van de bezochte bedrijven was de opslag van digestaat niet afgedekt. Omdat de gezamenlijke opslag meer dan 2.500 m³ bedraagt, zijn in de vergunning derhalve voorschriften verbonden voor de opslag van dunne mest. De voorschriften bepalen dat een bassin waarin dunne mest wordt opgeslagen moet zijn afgedekt. Omdat de opslag van digestaat op één locatie niet is afgedekt, wordt het betreffende vergunningvoorschrift overtreden. Emissies van geur en ammoniak naar de omgeving zijn daardoor verhoogd (hoger dan beoogd en wenselijk).

5.2.4. Geluid

Bij normale bedrijfsvoering binnen de inrichting zullen verkeersbewegingen de belangrijkste bron van geluid zijn. Daarnaast moet het gebruik van een fakkel ten tijde van onderhoud van de warmtekrachtkoppeling (gasmotor) als bron van geluid worden beschouwd bij de beoordeling van een aanvraag. Deze bronnen en de warmtekrachtkoppeling zullen worden beschouwd in een akoestisch rapport, dat bij de aanvraag wordt gevoegd. Op basis van dit rapport worden geluidsvoorschriften aan de vergunning verbonden. Deze voorschriften zijn in het algemeen goed handhaafbaar.

Tijdens het bezoek aan één van de installaties werd een vloeibaar co-product gelost. Het lossen van de bulkwagen gebeurde door het creëren van overdruk in de tank met co-product. Na het lossen wordt de overdruk weggenomen door een ventiel open te zetten. Tijdens het weggrijden van de bulkwagen was duidelijk een hoge fluittoon waarneembaar. Deze fluittoon werd nog gehoord toen de bulkwagen al op de openbare weg reed.

5.2.5. Fakkelinstallatie

Bij een asvermogen van de warmtekrachtinstallatie met meer dan 100 kW wordt geadviseerd de co-vergistinginstallatie te voorzien van een fakkelinstallatie (of noodverbrander). Dit advies geldt voor alle bezochte bedrijven (aanwezige capaciteit is 600 kW of meer), maar geen hen heeft een fakkelinstallatie. Dit is in beginsel niet in strijd met het advies, mits andere voorzieningen worden getroffen om de overproductie van biogas en daaruit volgende overdruk tegen te gaan. Bijvoorbeeld door een tweede warmtekrachtinstallatie te plaatsen als back-up, een uitgebreide bufferopslag te realiseren of een andere (nood)voorziening te installeren.

Bij de bedrijfscontroles is het volgende gebleken:

- bij één bedrijf zijn twee warmtekrachtinstallaties in werking (en vergund). Aangezien deze tweede ook gebruikt voor de opwekking van energie uit het biogas, is dit echter geen back-up. Dit bedrijf voldoet dus niet aan de regels en vergunningvoorschriften;
- één bedrijf heeft een tweede warmtekrachtinstallatie. Deze is echter niet geïnstalleerd (en dus niet worden gebruikt als back-up). Hier wordt dus niet aan de regels en vergunningvoorschriften voldaan. Dit betekent dat de inrichting in afwijking van de vergunning in werking is. De betrokken ondernemer moet of de tweede WKK aansluiten of er moet een andere voorziening worden getroffen om bij overproductie van biogas emissie van methaan naar de buitenlucht tegen te gaan.
- een ander bedrijf heeft cv-gasketel geplaatst, die wordt ingeschakeld bij overproductie van biogas of het uitvallen van de WKK. Dit is zo'n bedoelde (nood)voorziening om de emissies bij overdruk tegen te gaan. Het is derhalve niet noodzakelijk deze co-vergistinginstallatie uit te voeren met een fakkelinstallatie.
- Van de andere twee bedrijven is niet duidelijk of en welke (nood)voorziening is getroffen om emissies van methaan bij overdruk tegen te gaan. In ieder geval is niet een tweede warmtekrachtinstallatie geplaatst. Bij een hercontrole zal vast moeten worden gesteld of en welke andere (nood)voorziening wordt toegepast. Wanneer geen voorzieningen zijn getroffen om emissies van methaan bij overdruk tegen te gaan, dan zal betrokken ondernemer een fakkelinstallatie, een tweede WKK of een andere (nood)voorziening moeten plaatsen.

5.2.6. Luchtkwaliteit en emissiemetingen

In verband met luchtkwaliteit (uitstoot van stikstofoxiden) dient een wkk-installatie aan emissiegrenswaarden te voldoen. In verband hiermee zijn emissiemetingen verplicht. Bij de bedrijfsbezoeken is het volgende gebleken:

- op drie bedrijven worden conform de regels emissiemetingen uitgevoerd. De betreffende bedrijven voldoen aan de emissiegrenswaarden;
- twee bedrijven hebben geen emissiemetingen gedaan. Voor deze installaties is nagegaan welke voorschriften worden overtreden:
 - voor één ww-k-installatie is in de vergunningaanvraag vermeld dat aan de emissiegrenswaarden op grond van het BEMS kan worden voldaan. Aangezien de vergunningaanvraag onderdeel uitmaakt van de verleende vergunning is dit gelijk aan een vergunningvoorschrift. Nu er geen emissiemeting is uitgevoerd, wordt voorschrift 3.10j van het Activiteitenbesluit niet nageleefd;
 - op de andere ww-k-installaties zijn de eisen van BEES-B tot 1 januari 2017 van toepassing. Nu er geen emissiemeting is uitgevoerd, wordt voorschrift 10.5.1 van onderdeel II van de bijlage bij BEES-B niet nageleefd.

5.2.7. Interne en externe veiligheid, bliksemafleiders.

Interne veiligheid

De Arbeidsinspectie is het bevoegde gezag in deze en heeft alleen betrekking op veiligheid binnen de inrichting. De omgevingsvergunning (onderdeel inrichting) reguleert uitsluitend de milieugevolgen vanwege de activiteiten buiten het terrein van de inrichting. Daarom valt explosieveiligheid als gevolg van de het Arbeidsomstandighedenbesluit niet onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning en worden er geen voorschriften opgenomen.

Om tot een **explosieveilige** werkomgeving te komen, moeten opslagvoorzieningen opgericht vanaf 1 juli 2003 voldoen aan het Arbeidsomstandighedenbesluit (Atex 137 is middels dit besluit in de Nederlandse wetgeving opgenomen). Bedrijven moeten een gevarezone-indeling met betrekking tot ontploffingsgevaar maken. Voor (co-)vergistingsinstallaties geldt dat de uitvoering van de biogasopvang bepalend is voor de te hanteren zonering.

Uit de vergunningaanvragen van twee bedrijven blijkt expliciet dat bij het ontwerp van de installatie aandacht is geweest voor explosieveiligheid (bij de andere drie is dit niet het geval). In de aanvraag betreffende een installatie is gesteld dat aan de relevante veiligheidswetgeving wordt voldaan en dat aanvullend daarop aan de aanbevelingen van Gastec wordt voldaan. Een rapport betreffende explosieveiligheid is niet aan de betreffende aanvraag om een omgevingsvergunning, onderdeel inrichting toegevoegd. Aan de aanvraag voor de andere installatie is een explosieveiligheidsdocument toegevoegd, waaruit blijkt welke maatregelen en voorzieningen binnen de installatie worden getroffen om de kans op een explosie te voorkomen en welke veiligheidsafstanden in acht moeten worden genomen.

Voor het explosieveilig uitvoeren van een vergistingsinstallatie is vooral de constructie, positie en behuizing van specifieke onderdelen zoals de warmtekrachtinstallatie, de overdrukbeveiliging en de gasopvang van belang. Voor een goede beoordeling van de explosieveiligheid van een installatie door de overheid is het van belang dat medewerkers van verschillende vakdisciplines met elkaar samenwerken (integrale beoordeling).

Externe veiligheid

In het kader van externe veiligheid, dus de veiligheid buiten het terrein van de inrichting moet in omgevingsvergunning, onderdeel milieu wel aandacht worden besteed aan explosiegevaar. Externe veiligheid is niet in alle gevallen in de overwegingen van de geldende omgevingsvergunning, onderdeel milieu opgenomen. Als het wel is beoordeeld dan blijkt uit de overwegingen dat aan de voorgestelde veiligheidsafstand van 50 meter op basis van door het RIVM uitgevoerde risico-berekening wordt voldaan

(zie hierna). Verder zijn voorschriften aan de vergunning verbonden om de installatie tegen aanrijden te beschermen en een verbod op ontstekingsbronnen, roken en open vuur.

Voor de veiligheidsafstanden wordt in het kader van vergunningverlening aangesloten bij het RIVM-rapport Veiligheid grootschalige productie van biogas (RIVM, 2010) en het document Effect- en risicoafstanden bij de opslag van biogas (RIVM, 2008). Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de omvang van de biogasopslag. Uit genoemde rapporten blijkt dat voor biogasopslag tot 4.000 kubieke meter (met een H₂S-gehalte onder 1 vol%) in normale omstandigheden een veiligheidsafstand van 50 meter voldoende is, gerekend vanaf het midden van de biogasopslag. In deze lijn adviseert Infomil de overheden genoemde afstand te hanteren bij installaties met een gasopslag van tot en met 4.000 m³. De bezochte installaties hebben allen een capaciteit van minder dan 4.000 m³.

Tijdens het bezoek aan het Varkens Innovatie Centrum is gesproken over Externe Veiligheid. Daar is onder andere het rapport van de RIVM aan de orde gekomen. De vraag is of de in het kader van Externe Veiligheid geadviseerde vereiste afstand van 50 meter voor de plaatsgebonden risicocontour, welke is gebaseerd op genoemd rapport van het RIVM, wel in alle gevallen afdoende is gelet op de schaalgrootte van een vergistingsinstallatie.

Bij grotere opslagen kan een grotere veiligheidsafstand nodig zijn. Bovendien wordt bij grotere opslagen het H₂S-gehalte nog bepalender. Bij grotere biogasopslagen waar het H₂S-gehalte op zou kunnen lopen tot boven 1 vol% kan het Besluit risico's zware ongevallen van toepassing zijn en daarmee ook het Bevi. Een biogasmengsel met een H₂S-gehalte vanaf 1 vol% moet als zeer toxisch (T+) worden aangemerkt. In een vergistingsinstallatie met een opslag vanaf 4000-5000 m³ biogas (onder atmosferisch druk) kan het H₂S-gehalte 1 vol% of meer bedragen.

Uit het onderzoek van het RIVM 'Veiligheid grootschalige productie biogas' (2010) blijkt dat ontbranding van ontsnapt biogas het grootste risico voor de omgeving inhoudt. Het gebied waarbinnen 100% sterfte kan optreden als gevolg van ontbranding is vele malen groter dan het gebied waar 1% sterfte kan optreden door vergiftiging (zwavelwaterstofgas).

Bliksembeveiligingsinstallatie

Het plaatsen van een bliksembeveiligingsinstallatie is niet wettelijk verplicht. In de handreiking (co-)vergisting van mest is hierover opgenomen dat per situatie moet worden afgewogen of het noodzakelijk is een bliksembeveiliging te plaatsen. Wanneer de co-vergistingsinstallatie boven de omliggende gebouwen uitsteekt, dan zal in beginsel bliksembeveiliging moeten worden aangebracht. Mogelijk is dit al vereist vanuit de verzekering of vanuit eisen rond explosieveiligheid. In dat geval is het niet nodig bliksembeveiliging in de omgevingsvergunning op te nemen.

Uit de bedrijfsbezoeken blijkt dat geen van de bezochte co-vergistingsinstallaties is uitgevoerd met een bliksemafleider. Voor drie bedrijven is de vergunning ingezien om te bepalen of en welke overwegingen ten aanzien van bliksembeveiliging zijn opgenomen. Het blijkt dat in geen van de geldende omgevingsvergunningen (activiteit inrichting) overwegingen opgenomen over het al dan niet nodig zijn van een bliksemafleiding. Niet vastgesteld kan worden of het aanbrengen van een bliksembeveiliging op deze bedrijven situatie nodig zou zijn.

NB. Bij één bedrijf blijkt uit de stukken die deel uitmaken van de vergunning dat deze voorzien is van een overspanningsbeveiliging. Dit is geen bliksembeveiliging, maar een voorziening om schade aan elektronische apparatuur door overspanning als gevolg van bijvoorbeeld als gevolg van blikseminslag te voorkomen.

5.2.8. Gezondheidsrisico's

Voorschriften met betrekking tot de volksgezondheid zijn niet in de voorschriften voor de bezochte co-vergistingsinstallaties opgenomen. Dit was in het verleden ook geen gemeengoed en de gemeenten hadden ook geen handvatten om voorschriften te baseren op wetenschappelijke inzichten. De laatste jaren is steeds meer kennis over volksgezondheid en veehouderij ontwikkeld (en er loopt nog veel onderzoek). De tijd lijkt aangebroken om volksgezondheid een structureel onderdeel te maken van de vergunningverlening. Immers de Wet milieubeheer en Wabo bepalen dat indien door het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, deze moeten worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Als dan een wettelijk toetsingskader geldt en wordt voldaan aan geldende normstellingen, dan rust er op het bevoegde gezag geen nadere onderzoeksplicht ten aanzien van de risico's voor de volksgezondheid. Dit is anders indien op basis van wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat deze wettelijke toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico's te voorkomen (ABRS van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3655). Met andere woorden, zijn er geen toetsingskaders of zijn deze niet toereikend, dan is het bevoegd gezag verplicht tot een nader onderzoek. In deze situatie bevinden de gemeenten zich op dit moment. Doorgaans wordt dan een beroep gedaan op de GGD.

Naar aanleiding van vragen over mogelijke effecten van vergistingsinstallaties op de gezondheid van omwonenden is door de GGD een informatieblad "Vergisting van biomassa. Co-vergisting van mest. Gezondheidsrisico's voor omwonenden (1 augustus 2013, versie 06)" uitgebracht. De belangrijkste bevindingen van de GGD zijn:

- dat bij normale bedrijfsvoering de emissies van een (co-)vergistingsinstallatie beperkt blijven tot de emissie van geluid, geur en verbrandingsgassen. Ten aanzien van deze emissie kunnen technische maatregelen worden genomen om deze emissies zoveel mogelijk te beperken.
- dat bij storingen in de vergistingsinstallatie biogas in beperkte hoeveelheden kan ontsnappen. Vanwege de aanwezigheid van zwavelwaterstof in het biogas zorgt dit voor geurhinder. In geval van affakkeling worden de meeste geurhinder veroorzakende componenten in het biogas verbrand.
- dat bij calamiteiten biogas in vrij grote hoeveelheden vrijkomt, met geurhinder in de wijde omgeving en met lokaal brand-, explosie- en vergiftigingsgevaar tot gevolg.

Verder blijkt uit een studie van KIWA (2007) dat in biogas bacteriën aanwezig zijn, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Op grond van voorgaande inzichten van GGD en Kiwa kan een gemeente motiveren dat in verband met de volksgezondheid geen specifieke voorschriften nodig zijn. Volstaan kan worden met de gebruikelijke voorschriften voor geluid, geur en die voor een fakkelininstallatie of andere voorzieningen om de overproductie van biogas en daaruit volgende overdruk tegen te gaan.

NB. Middels een omgevingsvergunning onderdeel milieu worden de gevolgen voor het milieu van de activiteiten binnen de inrichting voor de omgeving gereguleerd. Hierbij wordt uitgegaan van een normale bedrijfsvoering. Voorgaande betekent dat voor activiteiten buiten de inrichting, bijvoorbeeld het gebruik van digestaat op landbouwgronden, geen voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ook niet vanwege mogelijke gezondheidsrisico's.

5.2.9. Bouwen

Voor het explosie veilig uitvoeren van een vergistingsinstallatie is vooral de constructie, positie en behuizing van specifieke onderdelen zoals de warmtekrachtinstallatie, de overdrukbeveiliging en de gasopvang van belang. In verband hiermee mag worden verondersteld dat dat specifieke bouwtechnische

richtlijnen gelden voor het bouwen van een co-vergistingsinstallatie. De bouwtechnische richtlijnen mestbassins voor de opslag van mest en digestaat zullen niet afdoende zijn. Gebleken is dat de toezichthouders en vergunningverleners niet op de hoogte zijn van de vereiste bouwtechnische aspecten van de co-vergister. Vaak wordt een bouwtechnisch rapport bij de vergunningaanvraag gevoegd op basis waarvan een bouwtechnisch medewerker van de gemeente beoordeeld of er voldoende rekening wordt gehouden met veiligheid voor de omgeving. Voor een goede beoordeling van de explosieveiligheid van een installatie door de overheid is het van belang dat medewerkers van verschillende vakdisciplines met elkaar samenwerken (integrale beoordeling).

Zoals gezegd is bij één installatie ook een bouwcontrole uitgevoerd. De belangrijkste constatering is dat met het uitvoeren van een bouwcontrole eerst op het moment dat de installatie in bedrijf is genomen, niet kan worden volstaan. Bij een installatie in bedrijf kan immers alleen worden gecontroleerd of de installatie is gebouwd conform de aanvraag voor wat betreft de afmetingen van de installatie. Of de fundering en overige constructieve delen zijn uitgevoerd conform vergunning is dan niet meer vast te stellen. Bij een installatie in bedrijf is het overigens wel goed mogelijk toe te zien op de brandveiligheid.

In de ideale situatie zal een toezichthouder bouwen op een aantal momenten ter plaatse moeten gaan, namelijk om:

- de gronddruk te controleren;
- vast te kunnen stellen dat de wapening van de fundering conform vergunning is uitgevoerd;
- vast te kunnen stellen dat de constructieve delen van de installatie conform vergunning zijn uitgevoerd. Afhankelijk van de constructie van een vergistingsinstallatie kunnen dit meerder controles betreffen.
- bij eindcontrole vast te stellen dat de gehele installatie conform vergunning is uitgevoerd.

Een goede bouwcontrole omvat dus meerdere deelcontroles. Toezicht op brandveiligheid is een meer continue proces. Bij een slimme manier van inrichting van het toezicht, kan dit gecombineerd worden met het toezicht in het kader van milieu.

In het algemeen geldt dat het Wabo-bevoegde gezag aan een omgevingsvergunning (onderdeel bouwen) op grond van artikel 2.1 onder a van de Wabo voorschriften verbinden dat op verschillende momenten tijdens de bouw melding moet worden gedaan dat een bepaalde bouwkundige activiteit gaat worden uitgevoerd, of dat de bouw zover is gevorderd dat een controle kan worden uitgevoerd. Gebruikelijk is dat een dergelijke melding 3 dagen van tevoren door vergunninghouder moet worden gedaan bij het wabo-bevoegde gezag (meestal de gemeente).

De bevinding van onze toezichthouder in het algemeen - dus ook bij toezicht bij andere bouwwerken dan (co-)vergistingsinstallaties - is dat gemeenten zeer verschillend reageren op de voorgeschreven meldingen. Het komt zelfs voor dat een gemeente in het geheel niet reageert op de meldingen. Andere gemeenten reageren uitsluitend op de melding dat de fundering gestort gaat worden.

5.3. Ongewone voorvallen

Hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer stelt een inrichtinghouder verplicht bij calamiteiten en afwijkingen in de procesvoering waarbij een nadelig effect optreedt t.a.v. het milieu hiervan melding te maken bij het bevoegd gezag. Daarnaast geldt in lijn hiervan een onderzoeksplicht en rapportageplicht naar en over de oorzaken van een calamiteit (ongewoon voorval).

In totaal zijn in het kader van dit project vijf co-vergistingslocaties bezocht. Op alle locaties is de meldplicht op grond van hoofdstuk 17 Wet Milieubeheer besproken met de eigenaren/operators. Bij vier van de vijf locaties bleek de ondernemer niet bekend te zijn met de meldplicht voortkomend uit voornoemd hoofdstuk. Bij doorvragen bleek dat bij vier van de vijf locaties zich in het verleden ongewone voorvallen hadden voorgedaan.

- In één geval was een afdichtingsseal van de navergistertank lekgeraakt waardoor nagenoeg de gehele inhoud van de tank was uitgestroomd over het bedrijfsterrein. Uit onderzoek, door het bedrijf zelf uitgevoerd, bleek dat de toegepaste seal niet voldoende sterk was (tweevoudig i.p.v. drievoudige uitvoering). Aan de hand van dit onderzoek heeft het bedrijf zelf maatregelen getroffen (toepassing juiste seal).
- In de andere drie gevallen bleek sprake te zijn geweest van overmatige schuimvorming als gevolg waarvan het dak van de (na)vergisters losraakte en een onbekende hoeveelheid biogas werd geëmitteerd. In geval van deze calamiteiten is gebleken dat de ondernemers niet bekend waren met de oorzaken van deze calamiteiten. Wel zijn door de ondernemers maatregelen getroffen om een dergelijk voorval in de toekomst te voorkomen. Dit in de vorm van een sifon-constructie aangesloten op het dak van de vergisters (zie foto 1.). Uit gesprekken met de ondernemers is gebleken dat deze maatregel werd geëist door verzekeraars. Of deze aanpassing voldoende voorziet in de aanpak van de schuimvormingsproblematiek is vooralsnog niet bekend. Daarnaast is het onduidelijk of deze maatregel negatief effect kan hebben ten aanzien van het aspect geur.



Foto 1.

Sifon

5.4. Samenvatting en antwoorden op vragen over voorschriften omgevingsvergunning / aanbevelingen

Worden de voorschriften in de omgevingsvergunning en de overige milieuregelgeving die door de andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?

Op welke punten uit de omgevingsvergunning zijn er de meeste overtredingen?

Voor welke aspecten van co-vergisting zijn de voorschriften van de omgevingsvergunning ontoereikend en/of ontbreken voorschriften?

Met welke aanpassingen in regels, voorschriften, certificering, (scholings)eisen en handreikingen zouden de risico's van biovergisting verder kunnen worden beperkt?

Voorschriften en naleving

Op grond van voor deze deelstudie uitgevoerde bedrijfsbezoeken kan het volgende worden geconcludeerd.

- Voor alle belangrijke aspecten aangaande de fysieke leefomgeving zijn algemene regels (Activiteitenbesluit) aanwezig of zijn adviezen opgenomen in handreikingen (co-vergisten, Ner). De veelheid van regels en adviezen is echter groot, versnipperd en daardoor moeilijk toegankelijk voor bedrijfsadviseurs / ondernemer, vergunningverlener en toezichthouder.
- De kwaliteit van de verleende vergunningen laat te wensen over. Voorschriften worden weliswaar opgenomen, maar niet duidelijk geformuleerd. Dit kan leiden tot misverstanden over de interpretatie en uitvoering / naleving van de voorschriften. Er is onvoldoende aandacht voor aanvoer van mest van derden, bouwtechnische eisen, lozen van afvalwater, geur en gezondheid, externe veiligheid, fakkelinstallatie, bliksembeveiliging en ongewone voorvallen.
- De meeste overtredingen op het naleven van de vergunningvoorschriften zijn:
 - aanvoer van mest van derden. De bedrijven voeren mest aan van derden (inclusief met van een andere locatie van het eigen bedrijf). De toestemming is vaak niet expliciet in de vergunningvoorschriften opgenomen of is onvoldoende beperkend omschreven. Vaak is ook strijdigheid met het bestemmingsplan of provinciale verordening aan de orde (als alleen mest co-vergistingslocatie mag worden gebruikt);
 - hygiënisatie van het digestaat. De bedrijven hygiëniseren het digestaat voor export. Het hygiëniseren is door de ondernemers niet opgenomen in de vergunningaanvraag en dien ten gevolge zijn er geen voorschriften in de vergunning opgenomen;
 - fakkelinstallatie of andere noodvoorziening als back-up om de overproductie van biogas en de daaruit volgende overdruk weg te nemen. Het plaatsen van een tweede WKK die gebruikt wordt voor de energieopwekking is geen back-up noodvoorziening, maar wordt wel vaak als zodanig gezien door ondernemer en toezichthouder;
 - lozen van afvalwater (op een zaksloot). De regels zijn voor het lozen (verschillende lozingen) worden in de vergunning onvoldoende uitgesplitst. Het lozen van percolaat op een zaksloot is niet volgens de regels of de bedoeling daarvan. Verspreiding van ziekteverwekkers van ziekteverwekkers via afvalwater zal in de praktijk niet voorkomen, omdat binnen de reguliere bedrijfsvoering geen afvalwater vanuit de co-vergistingsinstallatie wordt geloosd op het oppervlaktewater. Voor de lozing van percolaat vanuit de opslagen met co-producten moet naar een sluitende formulering van de voorschriften worden gezocht.
 - niet afdekken van de opslag van het digestaat (één maal geconstateerd, waarbij het de vraag is of dit een incident is of vaker voorkomt);
 - melden van ongewone voorvallen / calamiteiten. Dit is verplicht, maar de ondernemers zijn hier vaak niet van op de hoogte.

- Op vier van de vijf bedrijven zijn calamiteiten opgetreden. Het belangrijkste probleem is schuimvorming als gevolg waarvan het dak van de (na)vergisters losraakte. Bij onvoldoende kwaliteit kan het afdichtingsseal van de (na)vergister lek raken waardoor de inhoud uitstroomt over het bedrijfsterrein.

Aanbevelingen aangaande voorschriften omgevingsvergunning

Hiervoor is geconstateerd dat voor alle belangrijke aspecten aangaande de fysieke leefomgeving zijn algemene regels (Activiteitenbesluit) aanwezig of zijn adviezen opgenomen in handreikingen (co-vergisten, Ner). De volgende regels behoeven verduidelijking of betere uitwerking:

- Percolaat vanuit opslag co-producten. Verspreiding van ziekteverwekkers van ziekteverwekkers via afvalwater zal in de praktijk niet voorkomen, omdat binnen de reguliere bedrijfsvoering geen afvalwater vanuit de co-vergistinginstallatie wordt geloosd op het oppervlaktewater. Voor de lozing van percolaat vanuit de opslagen met co-producten moet naar een sluitende formulering van de voorschriften worden gezocht;
- Bouwtechnische eisen voor een co-vergister evalueren en opstellen in het belang van veiligheid voor de omgeving;
- Fakkelinstallatie of andere noodvoorziening als back-up om de overproductie van biogas en de daaruit volgende overdruk weg te nemen. Hiervoor moet een sluitende formulering in de voorschriften worden opgenomen;
- Een bliksembeveiligingsinstallatie is in geen van de vergunningen voorgeschreven, terwijl uit de overwegingen niet opgemaakt kan worden waarom het voorschrijven van een dergelijke installatie niet nodig is geacht. Een eenduidig advies opstellen over het al dan niet toepassen van een bliksembeveiliging is zeer gewenst (in verband met veiligheid, mede gelet bezorgdheid bij omwonenden);
- Externe veiligheid. Hiervoor zijn verschillende regels en adviezen beschikbaar (GGD, Rivm, VNG brochure). Geëvalueerd moet worden welke regels of adviezen nodig zijn waar het gaat om aan te houden afstanden. Dit moet eenduidig in de regels of adviezen worden verwerkt;
- Een toetsingskader voor gezondheid ontbreekt. De beschikbare adviezen van de GGD zouden moeten worden geëvalueerd met het oog op eenduidige voorschriften. Daarbij dient ook het voorkomen van calamiteiten worden meegenomen;
- Ongewone voorvallen. Bij calamiteiten kan lozing van afvalwater op het oppervlaktewater plaatsvinden. Door de optredende verdunning is de verwachting dat de concentraties ziekteverwekkers geen risico's voor de volksgezondheid zullen opleveren. Aanbevolen wordt om de meldingsplicht in de vergunningvoorschriften op te nemen. Bij de vergunningverlening moet dit expliciet aan de ondernemer worden gecommuniceerd (blijkt veelal niet op de hoogte).

6. Meststoffenwet

In een co-vergistingsinstallatie worden verpompbare mest, landbouwgewassen en co-producten en co-producten samen vergist. Daarnaast worden hulpstoffen toegevoegd ten einde het vergistingsproces te optimaliseren. De co-producten zijn vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) is een lijst met co-producten die gebruikt mogen worden voor co-vergisting. Deze positieve lijst (G-lijst) wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe producten. De hoeveelheid aan mest toegevoegde co-producten mag niet meer dan 50% bedragen. De mest is afkomstig van het eigen bedrijf en/of wordt aangevoerd van derden.

In de omgevingsvergunningen (of de aanvraag daartoe) is veelal opgenomen dat uitsluitend producten die zijn opgenomen in bijlage Aa bij de URM worden toegepast in de vergistingsinstallatie. Er worden in de aanvragen geen specifieke producten benoemd. Hiertoe worden geen gegevens gevraagd, aangezien het Wabo-bevoegde gezag niet bevoegd is met betrekking tot de meststoffenwetgeving. In het milieurecht is het gebruikelijk dat voor handelingen met dierlijke mest en co-producten binnen de grenzen van de Meststoffenwet het afvalstoffenrecht als onderdeel van het omgevingsrecht terugtreedt (zie ook hoofdstuk 3).

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de administratieve controle voor wat betreft de in de installaties vergiste meststoffen, landbouwgewassen en producten beschreven. Tevens zijn de onderzoeksresultaten betreffende de co-producten in deze paragraaf beschreven. Verder wordt ingegaan op de leveranciers van de verschillende producten.

6.1. Dierlijke mest

In de bezochte installaties wordt naast varkensdrijfmest van het eigen bedrijf mest afkomstig van andere veehouderijen vergist. Het betreft mest van varkens, rundvee, konijnen, nertsen, geitenmest, fertex (dikke fractie varkensdrijfmest) en dikke fractie van konijnen- en rundveemest.

6.2. Landbouwgewassen

In de bezochte installaties worden graan, mais en snijmais vergist. Deze landbouwgewassen zijn opgenomen in bijlage Aa Urm, onder IV (sub)categorie A1 onder 1.

6.3. Co-producten

Alle ondernemers/operators geven aan dat zij uitsluitend producten van de zogenaamde "Positieve lijst" of "G-lijst" vergisten in hun installatie.

6.3.1. Gebruikte producten

In de onderzochte installaties worden diverse producten vergist, die zijn opgenomen in bijlage Aa onderdeel IV bij de URM. Deze producten mogen worden vergist. Het gaat dan om ongeboeren mest, supermarktmix ofwel SSM (uitgepakte voedingsmiddelen voor humane consumptie), glycerine, lecithine (waterig lecithine-oliemengsel), gerstsubstraat ofwel bierbostel, tomatensap (uitgepakte frisdrank),

appelpulp, ecofriet (aardappelrestanten), cacao-doppen, bietenperspulp, tarwegries, tarwezetmeel, vetkruim (vermoedelijk aardappelvetkruim), petfood en bleekaarde.

6.3.2. Samengestelde co-producten

Er bestaan zorgen betreffende co-producten die uit diverse stromen (kunnen) worden samengesteld, hierbij wordt supermarktmix met name genoemd. Uit de bedrijfsadministraties blijkt dat de supermarktmix door de leverancier vooraf is gehygiëniseerd. Niet is vermeld via wel proces deze hygiënisatie heeft plaatsgevonden.

Met nader onderzoek is geprobeerd na te gaan wat de samenstelling van dit product is. Tevens is onderzocht of het nog andere bewerkingen heeft ondergaan voordat het als co-product in de markt wordt gezet. Uit dit onderzoek is gebleken dat supermarktmix ook onder de noemer "bacteriefood" in de markt wordt gezet. Het bestaat uit uitgepakte voedingsmiddelen, o.a. uit supermarkten, die niet meer voor menselijk consumptie geschikt zijn. In dit product kunnen dus alle mogelijke voedingsmiddelen voorkomen. De samenstelling van het product kan, afhankelijk van het aanbod, dagelijks verschillen. Er is geen informatie gevonden op welke wijze de voedingsmiddelen van hun verpakking wordt ontdaan, zodat niet vastgesteld kan worden in hoeverre het product is verontreinigd met niet-organisch materiaal (plastic, glas, blik en dergelijke). Uit de bedrijfsadministraties is opgemaakt dat de aangevoerde supermarktmix door de leveranciers is gehygiëniseerd. Er is geen informatie gevonden over volgens welk procedé de hygiënisatie is uitgevoerd en of het product nog andere bewerkingen heeft ondergaan. Aangenomen mag worden dat er een homogeen product van wordt gemaakt. Of het product bacteriën en/of ziektekiemen bevat is onduidelijk.

Bekend is dat op voedingsmiddelen residuen van herbiciden en pesticiden aanwezig zijn. Onduidelijk is of deze in het proces (voorbewerking bij leverancier supermarktmix of in het vergistingsproces) onschadelijk worden gemaakt of dat deze met het digestaat in het milieu worden gebracht. Indien herbiciden en pesticiden in het milieu worden gebracht zijn de consequenties voor de (kwaliteit van) landbouwgronden en voedselveiligheid onbekend.

Van supermarktmix is achteraf niet vast te stellen wat de exacte samenstelling is en of het daadwerkelijk mag worden vergist in een covergistingsinstallatie.

6.3.3. Co-producten van onduidelijke komaf

Een aantal co-producten wordt toegepast waarvan op basis van de handelsnaam door ons niet direct kan worden vastgesteld of deze in bijlage Aa onderdeel IV bij de Urm zijn opgenomen. Het gaat dan om producten die zijn aangeduid als biomassa, gras, plantaardige emulsie, plantaardig vet/plantvet, graanresten, nafos (een suikerconcentraat), bessenschroot, GFT en haverpallets. Het betreft producten, waarvan de exacte samenstelling en herkomst niet vastgesteld kan worden. Mogelijk betreffen dit ook producten die uit diverse stromen worden samengesteld. Er kan niet worden uitgesloten dat toch producten die niet zijn opgenomen in bijlage Aa onderdeel IV bij de URM, zijn/worden vergist.

6.3.4. Soapstock en energy plus

Verder wordt nog soapstock (vetten waar zeep van gemaakt is) en energy plus vergist. Van laatstgenoemde product kan achteraf de samenstelling niet worden vastgesteld, er is in het geheel geen informatie over gevonden. Uit nader onderzoek blijkt dat soapstocks als bijproduct van plantaardige olie raffinage veelal worden geleverd aan co-vergisters als "waterig lecithine oliemengsel". Waterig lecithine oliemengsel is in bijlage Aa onderdeel IV bij de URM opgenomen, zodat het mag worden vergist in vergistingsinstallaties.

Verder blijkt uit onderzoek dat soapstocks ook onder de noemer glycerine aan covergisters worden geleverd.

De feitelijke samenstelling van soapstocks (glycerines) en het productieproces waaruit zij voortkomen, is moeilijk vast te stellen. Dit is zorgelijk omdat soapstocks een hoog gehalte zwavel (tot 20 g S/kg) kunnen bevatten, dat bij vergisting uitermate hoge uitstoot van zwavelwaterstofgas (H_2S) zal geven. Om die reden raadt Winfo Nutrition te België⁸ exploitanten van vergistingsinstallaties aan om van partijen soapstocks (glycerines), met name de bruine gekleurde glycerines, analysecertificaten op te vragen met name voor de parameters droge stof, Ras (eiwit), Na (natrium), K (kalium), Ca (calcium) en S (zwavel), en steeds na te vragen uit welk proces het product voortkomt.

Voor wat betreft glycerine geldt dat uitsluitend glycerines afkomstig uit de fabrieksmatige winning van biodiesel uit raapzaad- of koolzaadolie dan wel uit dierlijke vetten en oliën mogen worden vergist in vergistingsinstallaties. Het is echter achteraf niet vast te stellen uit welk productieproces de soapstocks (glycerines) afkomstig zijn. Er kan niet worden uitgesloten dat toch producten die niet zijn opgenomen in bijlage Aa bij de URM zijn/worden vergist.

Uit welk productieproces komen glycerine en lecithine

Voor glycerine en lecithine kon niet vastgesteld worden uit welk productieproces deze producten afkomstig zijn. Slechts glycerine en lecithine uit een aantal specifieke productieprocessen mogen worden vergist in vergistingsinstallaties. Er kan naar aanleiding van de bezoeken niet met zekerheid worden gesteld dat geen glycerine en lecithine afkomstig van andere productieprocessen zijn/worden vergist.

6.3.5. Bleekarde

Het gebruik van ont-oliede bleekarde is een mogelijke oorzaak van uitstoot van zwavelwaterstofgas. Bleekarde is een goed absorptiemiddel, waarvan het inwendige oppervlak kan worden geactiveerd met behulp van zwavelzuur. Vermoedelijk bevat ont-oliede bleekarde restanten van zwavel.

6.4. Hulpstoffen

Bij twee van de vijf bezochte vergistingsinstallaties werden de hulpstoffen waterijzer en methaplus toegevoegd. Waterijzer is opgenomen in bijlage Aa bij de Urm, zodat dit mag worden gebruikt bij vergistingsinstallaties. Waterijzer wordt gebruikt voor ontzwaveling bij biogasproductie. Waterijzer levert geen directe bijdrage aan de biogasproductie.

Uit nader onderzoek naar de hulpstof Methaplus blijkt dat dit een product is dat is ontwikkeld ter verbetering van het vergistingsproces. Uit informatie van de leverancier blijkt dat het in essentie een combinatie van hoogwaardige enzymen is, die de polysaccharide-ketens verkleinen. De aldus verkleinde ketens kunnen beter/sneller worden afgebroken door de micro-organismen in de vergister. Naast polysacchariden worden ook andere hogere moleculaire substanties in toenemende mate omgezet in methaan en koolstofdioxide. De betere afbraak heeft volgens de leverancier een aantal effecten:

- hogere biogasproductie;
- lagere viscositeit in de vergister met als gevolg minder kans op / of afbraak van drijfslagen;
- lager energieverbruik van de vergister (minder mengenergie nodig);

⁸ Dossier 'glycerine in de anaerobe vergisting' van nutriotionnistes.org, site van Winfo Nutrition. Winfo omschrijft zichzelf als specialisten in voedingsoptimalisatie-technieken van anaërobe vergisters.

- doordat de microbiële populatie sterker is kunnen eventuele stijgingen in de biologische belasting beter worden opgevangen⁹.

6.5. Registratie ontvangen meststoffen, landbouwgewassen, co-producten en hulpstoffen

Voor alle installaties is voorgeschreven dat van de aangevoerde co-producten een goede registratie moet worden bijgehouden. Deze registratie moet minimaal de data van ontvangst, de hoeveelheid en soort co-product weer te geven. Dit voorschrift werd door één ondernemer niet nageleefd, door de ander vier wel. Eén ondernemer voert aanvullend op de vergunning acceptatiebeleid, waarbij de inkomende vrachten worden gewogen en monsters van de aangevoerde producten worden genomen.

Voor een installatie is voorgeschreven dat ondernemer is gehouden het bij de aanvraag gevoegde A&V beleid en de AO/IC na te leven. Uit onderzoek blijkt dat een dergelijk beleid geen deel uitmaakt van de aanvraag. Het betreffende voorschrift lijkt per vergissing aan de vergunning te zijn verbonden.

Binnen de meeste inrichtingen wordt een administratie van aangevoerde co-producten en afvoer van digestaat bijgehouden. Hetzij via de meststoffenboekhouding, of in een aparte registratie. Transportbonnen zijn in de bedrijfsadministratie veelal aanwezig. Toch is de conclusie dat niet binnen iedere inrichting een afdoende administratie wordt bijgehouden. Daardoor is moeilijk te bepalen of wordt voldaan aan de eis dat niet meer dan 50% van het mengsel in de vergister mag bestaan uit co-producten

6.6. Leveranciers van co-producten

De co-producten worden door diverse leveranciers aan de bezochte installaties verkocht. Het gaat dan om Rienet Venlo (ongeboren mest), EJ Bioenergy BV/EJ Bio-energy of EJ Bioenergy GmbH (supermarktmix en plantaardige emulsies), Vulpen (biomassa), VTO Erik Janssen of Erik Janssen VTO (glycerine, cacao-doppen), Agro bio soil (glycerine, cacao-doppen), Soepenbergh (gerstsubstraat en GFT) en Wilmar Europe (bleekarde).

Uit het ketentoezicht Biovergistingsinstallaties van de provincie Noord-Brabant zijn een aantal leveranciers/handelaren naar voren gekomen, waarvan is geoordeeld dat deze bij toezicht en handhaving extra aandacht behoeven. Het betreft Van der Kooij uit Oosterhout, Van Vulpen veevoeder uit Tiel (mede-eigenaar van Bio-Energy Maasland), Orinso en EJ Bio-Energy.

De bezochte installaties betrekken producten van Van Vulpen en EJ Bio Energie.

Voor de leveranciers/handelaren is getracht na te gaan of deze een vergunning of erkenning hebben betreffende dierlijke bijproducten. Hiertoe is de site van de NWVA geraadpleegd. Op deze site staan een groot aantal lijsten van bedrijven met erkenningen, vergunningen en/of registraties voor het werken met dierlijke bijproducten. Iedere lijst betreft een bepaalde soort bedrijven. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de lijst met transporteurs, handelaren en mogelijk overslagbedrijven van belang. Niet alle leveranciers van co-producten aan de bezochte installaties zijn op genoemde lijsten aangetroffen. Oorzaak kan zijn dat de betreffende leveranciers niet met dierlijke bijproducten werken. Niet uitgesloten kan worden dat een leverancier op een andere lijst is vermeld. Het werken met zulke grote aantallen lijsten maakt de informatie ontoegankelijker voor de andere bevoegde gezagen. Het is te overwegen na te gaan of

⁹ Bron: website Biogasplus, www.biogasplus.nl/additieven.htm

op een andere wijze van ontsluiten ook aan de wettelijke verplichting tot publicatie van de bedrijvenlijsten kan worden voldaan.

6.7. Samenvatting en antwoorden op vragen over meststoffen / co-producten

Worden de voorschriften in de omgevingsvergunning en de overige milieuregelgeving die door de andere overheden wordt gehandhaafd, nageleefd?

Op welke punten uit de omgevingsvergunning zijn er de meeste overtredingen?

Voor welke aspecten van co-vergisting zijn de voorschriften van de omgevingsvergunning ontoereikend en/of ontbreken voorschriften? Zijn er aanpassingen in omgevingsregelgeving, vergunningvoorschriften, andere regelgeving, handreikingen e.d. gewenst? Zo ja, welke?

Is het nodig in de milieuregelgeving een verplichting in te voeren om te registreren zodra er rest- en afvalstoffen worden gemengd? Is het nodig om daar een verplichting tot het bijhouden van een massabalans aan te koppelen?

Naleving van de voorschriften aangaande meststoffen

In de omgevingsvergunning vergunning is soms niet, maar meestal wel voorschreven dat alleen co-producten van de bijlage Aa van de Meststoffenwet mogen worden toegevoegd en alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest. Bij de bedrijfsbezoeken is dienaangaande het volgende geconstateerd:

- de herkomst van de co-producten is vaak niet of beperkt te herleiden. Dit geldt ook voor de ondernemer, die ook zijn zorgen uit over de kwaliteit van de co-producten;
- de registratie van hoeveelheden aangevoerde mest en co-producten is niet transparant. Toezichthouders kunnen daardoor maar moeilijk herleiden of voldaan wordt aan het voorschrift dat niet meer dan 50% co-producten aan de mest mag worden toegevoegd;

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek lijkt het grootste risico voor vergistingsinstallaties te zijn gelegen in het ontstaan van maatschappelijke onrust, hetzij naar aanleiding van een calamiteit binnen een installatie waarbij slachtoffers zijn te betreuren of naar aanleiding van verhalen in de pers over het gebruik van niet-toegestane verontreinigde co-producten waardoor door het gebruik van digestaat het milieu kan worden verontreinigd of ziekteverwekkers worden verspreid. Gelet hierop doen wij de volgende aanbevelingen:

- Opstellen PGS-richtlijn voor (na)vergisters;
- Voor co-producten een vergelijkbaar systeem als AMICE voor afvalstoffen instellen, waarbij een geïntegreerd systeem voor zowel afvalstoffen als co-producten de voorkeur heeft.

7. Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk van deze deelstudie wordt ingegaan op de aspecten toezicht en handhaving. In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen besproken van de bevindingen van de bedrijfscontroles besproken. De details zijn besproken in voorgaande hoofdstukken 5 en 6.

7.1. Te beantwoorden vragen over toezicht en handhaving / aanbevelingen

Is duidelijk welke overheid op de naleving van welke voorschriften toeziet?

Is er een duidelijke afbakening tussen de handhaving van de NVWA, de ILT en de RUD's?

Welke diensten hebben een rol bij handhaving?

In hoeverre zijn er gezamenlijke handhavingsacties of is er signaaltoezicht met bv NVWA.

Is er overlap tussen regels die gemeenten en NVWA handhaven?

Is er duidelijkheid bij gemeenten over welke regels door gemeenten en welke door NVWA worden uitgevoerd? Op welke punten is er onduidelijkheid? (dit gaat over het mengen van stoffen!)

Hoe kan op deze punten duidelijkheid worden verschaft?

Wat is bekend over de naleving: aard en omvang geconstateerde overtredingen?

In hoeverre wordt gebruik gemaakt van mogelijkheden tot sanctionering van overtredingen?

Wat is bekend over aard en omvang incidenten in Nederland (inclusief klachten) en omliggende landen?

Met welke maatregelen zou de handhaafbaarheid en daarmee de naleving van de regels kunnen worden verhoogd?

Toezichthouders van gemeente controleren op grond van de vergunning of de vergistingsinstallatie in werking is conform de vergunning. In het kader van deze deelstudie is het volgende geconstateerd.

Naleving van voorschriften voor bestemming en vergunning

De naleving van voorschriften voorkomend uit het bestemmingsplan of provinciale verordening en de omgevingsvergunning zijn behandeld in de hoofdstukken 4 en 5. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste constatering.

- De bedrijven worden gecontroleerd, maar het toezicht op de bedrijven is extensief. Afwijkingen van de vergunningen worden niet vastgesteld en vaak wordt de naleving van regels onvoldoende getoetst. Binnen iedere inrichting is sprake van overtreding van één of meerdere voorschriften van de vergunning. Voor de aspecten afvalwater (lozing percolaat uit opslag steekvaste co-producten) bouwen, veiligheid en gezondheid zijn de voorschriften van de vergunning ontoereikend, dan wel ontbreken voorschriften. Verder is vastgesteld dat onderdelen van de inrichting niet zijn vergund (hygiënisatie) of soms niet worden gerealiseerd (fakkelinstallatie of andere noodvoorziening).
- Strijdigheid met het bestemmingsplan is eerder regel dan uitzondering.
- Onduidelijk is of voor de vergistingsinstallatie aangesloten kan worden bij de bouwtechnische richtlijnen voor mestbassins. De bezochte ondernemers voeren zelf controles / inspecties uit of laten deze uitvoeren. In verband met het optreden van mogelijke calamiteiten maken toezichthouders zich zorgen over bouwtechnische aspecten van de co-vergistinginstallaties en de bouwtechnische duurzaamheid.
- Om afwijkingen van de vergunning vast te kunnen stellen is het noodzakelijk dat tijdens het bouwproces controles worden uitgevoerd. Bij controles na gereedmelding van het bouwwerk kan

hooguit worden vastgesteld dat de afmeting van het bouwwerk afwijkt van genoemde vergunning. Toezicht op de brandveiligheid kan het beste na gereedmelding van het bouwwerk worden uitgevoerd. Dit kan eventueel gecombineerd worden met het toezicht op de naleving van de vergunning.

- In het kader van de veiligheid tijdens diverse momenten van bouwproces controles uit te voeren. Hiertoe moet aan de a-vergunning voorschriften worden verbonden voor welke stadia in het bouwproces een melding door vergunninghouder moet worden gedaan. Toezichthouders bouwen moeten het belang van dergelijke controles in het kader van veiligheid ook inzien. Verder voorlichting richting deze groep toezichthouders is wenselijk

Naleving van voorschriften met betrekking tot meststoffen en co-producten

- Bij de controle wordt de bedrijfsadministratie beoordeeld of de vergistingsinstallatie in werking is conform de vergunning, met andere woorden of er geen afvalstoffen worden vergist. Toezichthouders en handhavers uitten hierover hun bezorgdheid, zij vragen zich af in hoeverre de administratie betreffende de co-producten een 'papieren' werkelijkheid is. Zij vrezen mogelijke overtredingen van de milieuwetgeving inzake afvalstoffen niet te signaleren. Er is derhalve een grote behoefte aan inzicht in de logistieke keten van meststoffen (waaronder co-producten). Een vergelijkbaar systeem als AMICE voor afvalstoffen is in hun ogen wenselijk, waarbij een geïntegreerd systeem voor zowel afvalstoffen als co-producten de voorkeur heeft.
- Het is de bevoegdheid van de NVWA om er op toe te zien of de meststoffenwetgeving wordt nageleefd. Door een van onze gesprekspartners in dit onderzoek is opgemerkt dat het ook voor de NVWA, gelet op de grote verscheidenheid aan productnamen, moeilijk is vast te stellen of een product is opgenomen in bijlage Aa van de Urm. Hij kwalificeert de problematiek als een praktische uitvoeringsproblematiek. Naar zijn mening moet de oplossing worden gezocht in het steekproefsgewijs bemonsteren van zowel ingaande als uitgaande stromen bij co-vergistingsinstallaties en niet zozeer in aanpassing van regelgeving.
- Het is dit verband van belang dat Wabo-bevoegde gezagen kennis hebben van co-producten die op de markt zijn, en waarvan de NVWA heeft vastgesteld dat deze niet voldoen aan de specificaties van producten vermeld in bijlage Aa van de Urm en daarom als afvalstof moeten worden aangemerkt. Actieve uitwisseling van handhavingsinformatie tussen de diverse bevoegde gezagen kan voorkomen dat overtredingen niet worden signaleerd.
- In beginsel is voldoende duidelijk welke overheid op naleving van de verschillende voorschriften toeziet. Dit geldt echter niet wat betreft de status van digestaat dat is 'verontreinigd' met co-producten die niet voorkomen op de lijst van Bijlage Aa, onderdeel IV van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Hiermee worden de grenzen van de Meststoffenwet overgeschreden en is het afvalstoffenrecht van toepassing (zie ook paragraaf 3.1.5 en 3.2.1). Althans, dat is de overtuiging van het Wabo bevoegde gezag (veelal gemeenten) op grond van de handreiking (co-)vergisting van mest (infamil):
"De Meststoffenwet bepaalt onder welke voorwaarden digestaat van covergisting mag worden vervoerd, verhandeld en gebruikt als 'dierlijke mest'. In bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een positieve lijst vastgesteld van organische materialen/producten die voor co-vergisting van dierlijke mest gebruikt mogen worden. Alleen indien uitsluitend producten van die lijst worden/zijn toegevoegd aan het mestvergistingsproces en alleen indien het te vergisten mengsel in hoofdzaak (minimaal 50 gewichtsprocenten) bestaat uit dierlijke mest, mag het digestaat als 'dierlijke mest' worden vervoerd, verhandeld en gebruikt. Wordt aan één van de beide voorwaarden niet voldaan,

dan is op het digestaat het afvalstoffenrecht van toepassing en moet het als afvalstof worden afgevoerd en verwerkt.”

Uit de bespreking van dit onderwerp met de NVWA op 24 september 2014 is gebleken dat de NVWA deze opvatting niet deelt. De NVWA is van mening dat het digestaat dat is ‘verontreinigd’ met co-producten die niet voorkomen op de lijst van Bijlage Aa valt onder de Meststoffenwet en het afvalstoffenrecht niet van toepassing is. Op dit punt is verduidelijking van de regelgeving en afbakening van de bevoegdheden van de verschillende toezichthoudende instanties nodig.

- Ook is het nodig om de samenwerking op te zoeken. Uiteraard moet bij samenwerking wel duidelijke afspraken worden gemaakt welke rol toezichthouders en handhavers hebben indien zij overtredingen constateren, waartoe zij bevoegd dan wel niet bevoegd zijn om op te treden (zie vorige punt). De oog- en oorfunctie van toezichthouders ten behoeve van andere toezichthoudende overheden kan beter worden benut.
- Invulling oog- en oor-functie naar andere bevoegde gezagen.
Te overwegen is om één of meerdere gezamenlijke handhavingsacties in den lande te organiseren, waarbij alle handhavingsinstanties (omgevingsdienst, IL&T, NVWA, Waterschap, bouwinspecteurs e.d.) zijn alle betrokken. Dit om te leren van elkaar: waar kijkt de andere handhavingsinstantie naar, wat is voor hen belangrijk. Op basis van de aldus opgedane ervaring vastleggen bij welke waarnemingen het andere bevoegde gezag ingelicht moet worden. Bevorderen dat een actieve uitwisseling van handhavingsinformatie tussen de diverse bevoegde gezagen tot stand gaat komen en in stand blijft.

8. Gemeente / bevoegd gezag

Voor het omgevingsrecht zijn de gemeenten het bevoegd gezag (in bepaalde gevallen de provincie). In het kader van dit onderzoek zijn alleen veehouderijbedrijven bezocht waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is. In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de gemeente met het oog op vergunningverlening toezicht en handhaving, voor zover deze details al niet behandeld zijn in de voorgaande hoofdstukken 4 tot en met 7.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers zijn in het algemeen goed op de hoogte van verdeling van bevoegdheden. Het ontbreekt vaak aan afstemming en kennisuitwisseling (zie voorgaande hoofdstukken). Vaak ontbreekt het de vergunningverleners en toezichthouders aan een goede kennis van co-vergisting en de voorschriften die daarbij in acht genomen moeten worden (zie hoofdstuk 10). Onvolkomenheden en onduidelijkheden in de vergunning leiden bij bedrijfscontroles tot misverstanden over voorschriften of afwijkingen die niet worden geconstateerd. Het samenspel van vergunningvoorschriften en toezicht laat daardoor te wensen over.

Het verlenen van vergunningen voor co-vergistingsinstallaties komt weinig voor en is zeker geen dagelijkse kost. Dit wordt door vergunningverleners onderschreven. Ook toezichthouders hebben doorgaans beperkte kennis van (co)vergisten (zie hoofdstuk 10). Soms kan er beroep worden gedaan op een specialist die vaker met initiatieven voor co-vergisten of biomassa in aanraking komt (vaak in de industriële sfeer). Vaak zijn deze specialisten niet in dienst bij de gemeente, maar in dienst van een Omgevingsdienst (RUD). Nu de gemeenten sinds 2013 de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben overgedragen aan de omgevingsdiensten (RUD's) is het inzetten van specialisten vanuit de omgevingsdiensten te organiseren. Dit is een aandachtspunt voor omgevingsdiensten, waarbij men ook van elkaars specialisten gebruik kan maken.

Voor een adequate vergunningverlening en toezicht stelt het Wabo-bevoegde gezag vaak beperkte tijd en middelen beschikbaar. Het toezicht is daardoor extensief. Het co-vergisten wordt gezien als een 'normale' veehouderijactiviteit en als zodanig meegenomen bij de planning van controles. Echter, co-vergisting vraagt een intensievere vergunningverlening en controle met kennis van zaken.

Doorgaans is voor de vergunningverlening van veehouderijen zo'n 40 uur beschikbaar. Een adequate vergunningverlening voor co-vergisten vraagt 20 tot 40 uur meer (ca. € 1.600 tot € 3.200, afhankelijke van het tarief voor een vergunningverlener/specialist). Voor bedrijfscontroles op veehouderijen is doorgaans zo'n 8 uur beschikbaar (inclusief verslaglegging). Een veehouderij met co-vergisting vraagt inzet van een specialist en minimaal een dubbele tijdsbesteding in verband met de co-producten, de administratieve controle vrachtbrieven en de verhouding bepalen van mest en toegevoegde co-producten (meerkosten minimaal € 700,-).

Tot slot wordt opgemerkt dat in het kader van deze deelstudie is gebleken dat door bevoegde gezagen geen gebruik is gemaakt van handhaving: sanctionering middels dwangsom (bestuursrechtelijk) of boete (strafrechtelijk). De kosten voor handhaving bedragen een veelvoud van de kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving; afhankelijk van de aard van de overtreding. In dit verband heeft het bevoegde gezag behoefte aan kennis over de aard van de overtreding van bijlage Aa van de Meststoffenwet (hoe erg is het, wat is het economisch voordeel voor de veehouder).

9. Ondernemer (installatie, sector, branche)

In dit hoofdstuk worden de ondernemersaspecten behandeld. De aspecten die betrekking hebben op mest en co-producten in relatie tot de bijlage AA van de Meststoffenwet worden behandeld in hoofdstuk 7. In de context van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bedrijfsdoelstellingen, de acceptatie van co-producten, de rol van bedrijfsadviseurs, de operator en het kennisniveau.

Tijdens de bedrijfsbezoeken werkten ondernemers en operators goed mee. Er werd open gecommuniceerd en betrokkenen zijn verheugd dat een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd.

Bedrijfsdoelstelling co-vergisten

Op alle bedrijven wordt mest vergist co-producten met het oog op de export van mest. De opgewekte energie wordt gebruikt voor het hygiëniseren en eventueel drogen van het digestaat. Zonder subsidie zou het co-vergisten van mest niet rendabel zijn volgens de betrokken ondernemers. De ondernemers geven aan dat slechts bij goed management van het vergistingsproces een positief financieel resultaat kan worden bereikt. Binnen de beperkingen die ondernemers zichzelf hebben opgelegd, wordt de keuze voor co-stromen gestuurd door prijs en aanbod van co-producten. Opgemerkt is dat co-producten in Nederland momenteel schaars zijn, mede vanwege de stijgende vraag vanuit België en Duitsland. Van een normale marktwerking, waarbij afnemers eisen kunnen stellen betreffende de aard en samenstelling van het geleverde product is daarom geen sprake.

Acceptatie van co-producten

Het acceptatiebeleid op de ondernemingen aangaande de aangevoerde co-producten is beperkt. Slechts twee van de vijf ondernemers weegt de aangevoerde partijen, kijkt kritisch naar de begeleidende formulieren en neemt regelmatig monsters. De overige ondernemers voeren geen eenduidig acceptatiebeleid op hun bedrijf. Vanwege de onzekerheden over de kwaliteit van de aangevoerde co-producten betrekken alle ondernemers de co-producten uitsluitend van vaste leveranciers. Daarmee hebben de ondernemers de intentie te voldoen aan de meststoffenwetgeving voor de aangevoerde co-producten. Maar, als de operator of de leverancier meent dat een 'onbekend' product evident vergelijkbaar is met een co-product uit de bijlage Aa van de Urm, is het niet uit te sluiten dat dit 'onbekende' product wordt geaccepteerd (ondanks dat het niet expliciet in bijlage Aa van de Urm is vermeld). Zeker als het goedkoop is ten opzichte van producten die wel expliciet zijn opgenomen in genoemde bijlage.

Daar tegenover staat dat de betrokken ondernemers zich allen zorgen maken over de exacte samenstelling en herkomst van co-producten. Ter illustratie:

- één ondernemer is er toe overgegaan zijn leveranciers een brief te sturen waarin hij heeft aangegeven dat indien het proces wordt verstoord worden door toepassing van de betreffende producten, hij de leverancier daarvoor aansprakelijk houdt;
- de operator van andere onderneming heeft de leverancier van supermarktmix bezocht, omdat hij wilde weten wat de samenstelling van dit product is. Hij kreeg de indruk niet welkom te zijn.

De ondernemers/operators geven aan een economisch belang te hebben bij een goede kwaliteit van de co-producten. Anders kan het digestaat niet als meststof worden verhandeld/geëxporteerd. Ze hebben hierin ook een belang omdat zij het vergistingsproces beter kunnen managen, als ze de exacte samenstelling en herkomst van het co-product kennen. Echter, ook voor hen geldt dat zij de herkomst en samenstelling van co-producten moeilijk kunnen vaststellen. Ook de Eural-codes geven daarover onvoldoende duidelijkheid. Deze staan soms wel, maar vaak ook niet op de afleverbonnen of begeleidende formulieren behorende bij de aangevoerde partijen co-producten.

Brancheorganisatie en samenwerking

De branche van co-vergisting is onduidelijk georganiseerd.

Op initiatief van een aantal partijen die biogas produceren is de Biogas Branche Organisatie (hierna: BBO) opgericht. De BBO heeft tot doel om sector breed de belangen betreffende productie, benutting en afzet van biogas in Nederland en Vlaanderen te behartigen. Naast producenten kunnen ook bouwers, toeleveranciers, mesttransporteurs en adviesbureaus lid worden van deze organisatie. De site is alleen toegankelijk voor leden, ook is geen ledenlijst aangetroffen. Onbekend is hoe hoog de organisatiegraad van de exploitanten van co-vergistingsinstallaties bij agrarische bedrijven is.

Een landelijk organisatie specifiek voor producenten van biogas is ons niet bekend. Wel zijn er regionale en lokale organisaties actief, bijvoorbeeld energyvalley in Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe en Noord-Holland), zij houdt zich onder andere bezig met Biomassa. Op basis van hun website omvat dit ook restproducten uit de agro-industrie (vermoedelijk betreft dit geen co-vergisting van dierlijke mest).

Daarnaast hebben de bezochte installaties zich georganiseerd in een coöperatie van veehouders, die staan voor een duurzame bedrijfsvoering¹⁰. Dit behelst onder meer het op duurzame wijze houden van varkens met respect voor dierenwelzijn, maar ook het produceren van groene stroom met afvalstoffen van hun boerderijen. Blijkens hun website is een onafhankelijke duurzaamheidsscan uitgevoerd. Deze scan is niet openbaar gemaakt via hun site, de samenvatting van het rapport is op verzoek beschikbaar.

Er is een samenwerkingsverband opgericht, Biogas Zuid Nederland, waarin de operators van vier van de vijf bezochte installaties onderling ervaringen en opgedane kennis delen. Via internet is wel een kennisnetwerk Biogas Zuid-Nederland getraceerd. Dit netwerk is opgericht in opdracht van de provincie Zuid-Holland en onder begeleiding van Projecten LTO Noord. Tot op heden is het een kennisnetwerk waar ondernemers uit Zuid-Holland terecht kunnen met vragen. Het is de vraag of dit dezelfde organisatie is als het eerder genoemde samenwerkingsverband.

Niet is gebleken dat genoemde brancheorganisatie(s) toezicht uitvoeren.

¹⁰ Heyde Hoeve, www.heydehoeve.nl

10. Kennisniveau ondernemer en gemeente

Bedrijfsadviseurs

De ondernemers maken gebruik van bedrijfsadviseurs voor de procedurele aspecten voor het verkrijgen van toestemming voor co-vergisten: voor vergunningverlening, eventuele aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan, aanvragen subsidie etc.. De bouw van de co-vergistingsinstallatie wordt meestal begeleid door de bedrijfsadviseur van de veehouder. De bouwwerkzaamheden worden uitgevoerd door de leverancier en/of een bouw- en installatiebedrijf.

De bedrijfsadviseurs hebben doorgaans veel kennis van de veehouderij (stallenbouw, het houden van de dieren, voer etc.). Kennis van co-vergisten is veelal beperkt. De kwaliteit van de vergunningaanvragen laat daardoor te wensen over. Ook de begeleiding van de ondernemer bij operationele procesvoering van de co-vergistingsinstallatie is daardoor beperkt.

Operator en kennisniveau

Voor het gebruik van de co-vergister heeft de ondernemer een operator in dienst. Deze beheert de vergister, de voeding en houdt het vergistingsproces in de gaten en stuurt waar nodig bij. Met sensoren worden een of meerdere procesparameters geregistreerd om het functioneren van de vergisting te volgen en zo nodig bij te sturen.

Ook bij ondernemers/operators bestaat een opleidingsbehoefte. Na wat doorvragen blijkt ook dat iedere ondernemer/operator zich zorgen maakt over de samenstelling van co-producten. Slechts operator heeft een technische kaderopleiding genoten. Hij is in staat om op een meer geschoolde wijze in te grijpen bij afwijkingen in het vergistingsproces. De overige operators zijn door praktijkervaring tot op zekere hoogte deskundig geworden.

Eén ondernemer is een samenwerking met een opleidingsinstituut aangegaan, zodat leerlingen van dat instituut kennis opdoen over co-vergisting.

Kennisniveau overheden

Alle operators/ondernemers geven dat zij een gebrek aan kennis over co-vergisting ervaart bij overheden. Zij hopen dan ook dat het onderzoek zal bewerkstelligen dat de kennis over co-vergisting bij overheden wordt vergroot.

Het voorgaande wordt ook door vergunningverleners onderschreven. Het verlenen van vergunningen voor co-vergistingsinstallaties komt weinig voor en is zeker geen dagelijkse kost. Ook toezichhouders hebben doorgaans beperkte kennis van (co)vergisten. Soms kan er beroep worden gedaan op een specialist die vaker met initiatieven voor co-vergisten of biomassa in aanraking komt (vaak in de industriële sfeer). Vaak zijn deze specialisten niet in dienst bij de gemeente, maar in dienst van een Omgevingsdienst (RUD). Nu de gemeenten sinds 2013 de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond hebben overgedragen aan de Omgevingsdiensten (RUD's) is het inzetten van specialisten vanuit de organisatie georganiseerd.

Internet

Op internet is een grote hoeveelheid informatie betreffende co-vergisting te vinden. Het is echter niet altijd goed mogelijk vast te stellen wat de actualiteit en betrouwbaarheid van deze informatie is. Welke informatie wordt gevonden is afhankelijk van de gegeven zoekopdracht. Op deze wijze is het niet mogelijk

om snel inzicht te krijgen in de totale hoeveelheid beschikbare informatie, zodat ook niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat bepaalde informatie actueel is.

Bovendien is de op internet beschikbare informatie afkomstig van een grote groep instanties. Per instantie zal moeten worden vastgesteld waarom zij is ingesteld en wie (welke belangen) zij vertegenwoordigt. Op basis daarvan zal een oordeel moeten worden gegeven over de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de door deze instantie beschikbaar gestelde informatie.

NB. In opdracht van de Rijksoverheid zijn verschillende onderzoeken naar (aspecten van) co-vergisting uitgevoerd. Ook buitenlandse overheden hebben onderzoeken laten uitvoeren. Onderzoeken uitgevoerd in opdracht van overheden zijn in beginsel als onafhankelijk en betrouwbaar te beschouwen, tot het moment dat op basis van later uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek het tegendeel is gebleken.

Handreiking

Voor vergunningverleners omgevingsrecht is door Infomil een handreiking (co-)vergisting van mest opgesteld. Deze handreiking is digitaal beschikbaar op de website van deze organisatie. Gedurende het onderzoek is gebleken dat in deze handreiking regelmatig wordt verwezen naar ingetrokken wetgeving. In bijlage 4 zijn een aantal zaken die ons tijdens het onderzoek zijn opgevallen, verder uitgewerkt. Genoemde bijlage bevat derhalve geen uitputtende opsomming van alle verwijzingen naar vervallen regelgeving in genoemde handreiking. Geconcludeerd wordt dat genoemde handreiking op korte termijn op de volgende punten geactualiseerd moet worden:

- een algemene procesbeschrijving van mest- en co-vergisting opnemen;
- vanuit de procesbeschrijving de relevante milieuaspecten benoemen;
- per relevant milieuaspect verwijzen naar de van toepassing zijnde wetgeving.
- wat betreft emissies doorlinken naar andere relevante handreikingen van Infomil, bijvoorbeeld stookinstallaties;
- handreiking integraal onderdeel te laten zijn van een grotere handreiking bewerken en verwerken van mest.
- bij voorkeur worden processtappen, die op grond van andere wetgeving noodzakelijk zijn, hier expliciet benoemd. Zodat met name toezichthouders en handhavers ook alle aandachtspunten voor een goede vervulling van de oog- en oorfunctie naar andere tot handhaving bevoegde gezagen in beeld hebben.
- geadviseerd wordt de handavingsomgeving betreffende de co-vergistingsinstallatie visueel in beeld te brengen in een document waarin ook de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse bevoegde gezagen zijn beschreven.
- te overwegen is om in de handreiking ook in te gaan op een eventuele benodigde toestemming in het kader van wetgevingen die (mogelijk) aanhaken bij de omgevingsvergunning, met name de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet.

Kennisportaal en voorlichting

Er is behoefte aan een onafhankelijk kennisportaal, dat geautoriseerde informatie beschikbaar stelt voor overheden en bedrijfsleven. Informatie betreffende techniek, proces, kritische parameters, co-producten en controle op de herkomst, aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving, externe veiligheid en gezondheid. Zodat een individuele vergunningverlener, toezichthouder, handhaver of ondernemer op een snelle manier kan duiden welke informatie voor hen relevant is en hoe zij deze dienen toe te passen in hun werkzaamheden.

Betere voorlichting naar de branche is nodig, waarbij ingegaan moet worden voor welke soort wijzigingen een nieuwe omgevingsvergunning nodig is.

11. Omwonenden

Klachten

Tijdens de bedrijfsbezoeken is gevraagd of bij het bedrijf bekend is dat wordt geklaagd. Daarnaast is bij gemeenten nagegaan of er klachten over de installaties bekend zijn. Voor alle onderzochte installaties geldt dat bij ondernemer en gemeente niet bekend is met klachten. Vanwege de lokale bekendheid van onze toezichthouders kunnen wij met zekerheid stellen dat rond één van de installaties wel degelijk (ernstige) overlast wordt ondervonden. Dit is zorgwekkend omdat latente onvrede op enig moment tot uiting zal komen en dat hoeft zich niet te beperken tot één installatie maar kan ook in meer algemene zin worden geuit. Vergelijk bijvoorbeeld de discussie rondom megastallen in Brabant.

Zienswijzen omgevingsvergunning

In de tijd van vergunningverlening voor twee installaties zijn zienswijzen ingediend naar aanleiding van de ontwerpbeschikkingen. De zienswijzen zijn in beide gevallen ingediend door een natuurorganisatie en hebben voor wat betreft de vergistingsinstallatie betrekking op de emissies naar met name de lucht. Als er klachten geuit gaan worden over vergistingsinstallaties, dan is te verwachten dat deze vooral afkomstig zullen zijn van omwonenden of gebruikers van belendende percelen (hierna: omwonenden) en dat deze vooral betrekking zullen hebben op geur en geluid. De zienswijzen kunnen daarom niet dienen als graadmeter voor mogelijke onvrede bij omwonenden ten aanzien van de bezochte vergistingsinstallaties.

Zienswijzen bestemmingsplan

Ook in het kader van een bestemmingsplanprocedure zijn zienswijzen en beroepsgronden aangevoerd. De uitspraak is bestudeerd. Gelet op de toegestane co-vergistingsinstallaties stelt een appelland dat een milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten worden gemaakt. Het beroep is dit punt niet-ontvankelijk, omdat appelland geen rechtstreeks belang bij deze plandelen heeft. Geen beroep is ingesteld door direct omwonenden van de geplande co-vergistingsinstallaties, zodat ook dit beroep geen graadmeter kan zijn voor klachten bij omwonenden van co-vergistingsinstallaties.

Mogelijkheden van problemen bij ruimtelijke inpassing en vergunningverlening te voorkomen

De verwachting is dat problemen kunnen worden voorkomen, wanneer omwonenden en gebruikers van belendende percelen (hierna: omwonenden) zich committeren aan een plan voordat de verzoeken tot wijziging van een bestemmingsplan en/of aanvraag om een vergunning wordt ingediend bij het bevoegd gezag. Dit vergt van initiatiefnemers een zorgvuldige voorbereiding en communicatie, waar de inbreng van omwonenden een zelfstandige plaats krijgt. Daar waar wensen van omwonenden niet gehonoreerd kunnen worden, moet goed uitgelegd worden waarom niet en met een alternatief worden gekomen dat zo goed mogelijk aan de behoefte van omwonenden tegemoet komt. Bij zeer omstreden initiatieven kan een oplossing zijn om naar manieren te zoeken waarbij ook omwonenden profijt hebben van het initiatief. In geval van co-vergisting kan dan gedacht worden aan levering van elektriciteit en/of warmte. Het vergt ook van initiatiefnemers dat in de gebruiksfase met de grootst mogelijke zorgvuldigheid met de belangen van omwonenden wordt omgegaan. Opbouwen van vertrouwen kost meer tijd en moeite, dan het verliezen van vertrouwen!

Bijlage 1 Wet algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)

Een ondernemer die een co-vergistingsinstallatie wenst te bouwen en te exploiteren moet beschikken over de volgende vergunningen op grond van de Wabo. Afhankelijk van de locatie waar de co-vergistingsinstallatie wordt gebouwd, kunnen ook nog andere omgevingsvergunningen nodig zijn. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver, om ook deze andere vergunningen te behandelen.

Op grond van artikel 2.1 van de Wabo is een omgevingsvergunning nodig voor:

- het bouwen van een bouwwerk (hierna: a-vergunning)
- het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (hierna: c-vergunning)
- het oprichten/het veranderen of veranderen van de werking/het in werking hebben van een inrichting (hierna: e-vergunning)

Een co-vergistingsinstallatie is een bouwwerk, er is derhalve een a-vergunning nodig tenzij op grond van artikel 2.1. derde lid van de Wabo het bouwwerk vergunningsvrij kan worden gebouwd.

Wanneer de oprichting van een co-vergistingsinstallatie in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, is ook een c-vergunning nodig.

Een co-vergistingsinstallatie is een inrichting, er is derhalve een e-vergunning nodig tenzij op grond van artikel 2.1 derde lid van de Wabo de inrichting vergunningsvrij is.

De a- en c-vergunning.

Er is nagegaan of een vergistingsinstallatie op grond van artikel 2.1 derde lid van de Wabo vergunningsvrij kan worden opgericht. Welke bouwwerken vergunningsvrij kunnen worden opgericht is bepaald in bijlage II bij het BOR. Bij agrarische inrichtingen kunnen in het achtererfgebied vergunningsvrij voeder- en mestsilos worden opgericht (artikel 3 bijlage II BOR). In het BOR is geen definitie van mestsilos opgenomen. Gewoonlijk wordt met mestsilos en opslag van vloeibare dierlijke mest bedoeld. In geval in een silo dierlijke mest wordt vergist, al dan niet met toevoeging van co-producten, is sprake van mestverwerking, waardoor een dergelijke installatie niet zonder a-vergunning opgericht zal kunnen worden.

Er is op grond van artikel 2.3 van de Wabo geen a-vergunning en c-vergunning vereist voor categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 2 in samenhang met artikel 5 en 8 van bijlage II bij het BOR. Een co-vergistingsinstallatie voldoet niet aan de bepalingen van genoemde artikelen van bijlage II van het BOR, zodat op grond daarvan een vergistingsinstallatie vergunningplichtig is.

Wel kan een c-vergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden verleend voor een co-vergistingsinstallatie (artikel 4 van bijlage II bij het BOR). Daarnaast zal ook een a-vergunning moeten worden verleend.

De e-vergunning

(Co-)vergisten van dierlijke mest is het verwerken van mest. Voor verwerken van dierlijke mest is altijd een e-vergunning nodig (categorie 7.5 h van bijlage I, onderdeel C van het BOR).

Gefaseerde aanvraag omgevingsvergunning

De a-, c- en e-vergunning zijn in het geval van de co-vergistinginstallatie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit betekent dat ondernemer in beginsel de benodigde vergunningen in één keer moet aanvragen (artikel 2.7 eerste lid Wabo). Ondernemer heeft wel de mogelijkheid om de c-vergunning voorafgaand en los van de benodigde a- en e-vergunningen aan te vragen (artikel 2.7 eerste lid tweede volzin Wabo).

In ieder geval zullen de a- en e-vergunning in één aanvraag moeten worden gedaan. Ondernemer heeft hierbij de mogelijkheid de vergunning gefaseerd aan te vragen (artikel 2.5 van de Wabo). Beide fase-vergunningen vormen gezamenlijk de omgevingsvergunning.

Wanneer ondernemer gebruik maakt van de mogelijkheid de omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen, dan kan de e-vergunning niet worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Deze vergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. De a-vergunning kan alleen worden verleend als de aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsplan of wanneer reeds of gelijktijdig een c-vergunning wordt verleend. In de toekomst kan het door deze afstemmingsplicht niet meer voorkomen dat een omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan wordt verleend.

Strijd met het bestemmingsplan kan ook in de toekomst hooguit gaan ontstaan wanneer ten tijde van het doen van de aanvraag en ten tijde de beschikking op een aanvraag om een a-vergunning geen sprake was van strijd met het bestemmingsplan (en dus geen c-vergunning nodig was), en nadien het bestemmingsplan wordt vernietigd.

Conclusie

Voor een co-vergistinginstallatie moeten altijd een a- en een e-vergunning worden afgegeven, in voorkomende gevallen zal ook de afgifte van een c-vergunning nodig zijn.

Bijlage 2 Checklist co-vergisters versie 1.0 maart 2014

GEGEVENS			
Naam bedrijf		Telefoon	
Adres			
Plaats		Postcode	
Soort bedrijf			
Toezichthouder		Datum controle	
Gesproken met		Functie	

Algemeen	
Wie is de leverancier van de vergister	
Hoe lang is de co-vergister in gebruik	
Hoe bevalt de co vergister (aanloopproblemen, kinderziektes, storingen, calamiteiten, onvoorziene emissies, rendement)	
Is het proces aangepast op basis van ervaringen uit het verleden anders ingericht dan oorspronkelijk ontworpen	
Welke kritische parameters kent het proces	
Wat is de temperatuur van het vergistingsproces.	
Worden de parameters gemonitord	
Opleiding en instructie personeel	
Stoffenherkenning en proceskennis	
Is het personeel bewust van de gevaarlijke onderdelen in het proces	
Is het personeel op de hoogte van hoe te handelen in geval van storingen en calamiteiten	

Wordt er een logboek bijgehouden van calamiteiten	
Worden calamiteiten geëvalueerd	
Wordt er teruggeleverd aan het gasnet.	
Is de installatie na ingebruikname nog onderworpen aan een inspectie	
Is er al eens een emissiemeting uitgevoerd naar de uitstoot van de gasmotor.	

Bodem	
Opslag grond en hulpstoffen	
Opslag afvalstoffen	
Opslag mest	

Afvalstoffen			
Acceptatiebeleid; Hoe worden grond/ hulp en meststoffen geregistreerd.			
Geregistreerde cq aanwezige hulpstoffen	Grond/ hulpstof	Hoeveelheid	Bemonsterd cq gehygienseert
Wordt er mest van derden verwerkt Zo ja van wie en waar			
Waar en hoe wordt het digestaat afgevoerd			
Is de reactor wel eens doodgeslagen? Zo ja: waar wordt het restmateriaal naar afgevoerd.			

Luchtkwaliteit		
Onderhoud en inspectie WKK	Inspectie door	Datum inspectie
Wat is het vermogen van de WKK		
Is de WKK bij ingebruikname nog geïnspecteerd		
Fakkelinstallatie	Wordt er gefakkeld	
	Onderhoud door:	
	Datum onderhoud:	

Afvalwater		
Wordt er geloosd op het oppervlaktewater	Wat	Hoeveelheid
Waar wordt het afvloeiend hemelwater op geloosd		
Hoe is de opvang voor percolaatsappen van hulpstoffen en co-producten uitgevoerd.		
Komt er proceswater vrij wat afzonderlijk geloosd wordt. Zoja: op het oppervlaktewater of op het riool.		
Wordt het digestaat nog onderworpen aan een nabehandeling?		

VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING
BIJ CO-VERGISTINGSINSTALLATIES

Geluid	
Wat zijn de transportbewegingen Denk aan dag, avond nachtperiode, Bestelbusjes en vrachtwagens	
Wordt er afgefakkeld. Indien ja: gebruiksuren (urenteller	
Is de WKK gedempt cq omkast	
De handeling met coproducten. Inpandig of uitpandig	
Zijn er klachten bekend bij de gemeenten danwel bij de ondernemer van omwonenden.	

Geur	
Hoe worden de co-producten opgeslagen	
De verdringingslucht bij het laden en lossen van mest en co-producten wordt afgevangen?	
Opslag van digestaat	
Hoe is de drukontlasting van het reactorvat uitgevoerd?	
Zijn er klachten bekend bij de gemeenten danwel bij de ondernemer van omwonenden.	

(Externe Veiligheid)			
Inhoud vergistingsinstallatie			
Concentratie zwavelwaterstof in biogas			
Indien Bevi-inrichting en BRZ; afstanden tot gevoelige objecten/	Object	Gevoelig object	Afstand

functies in omgeving van vergistingsinstallatie.			
Is de inrichting vernoemde in het RRG			
Is de drukontlasting vorstbestendig uitgevoerd?			
ATEX explosieveiligheid			
Is de installatie uitgevoerd met aanrijdbeveiliging op de cruciale punten			
Hoe is de brandveiligheid geborgd in de WKK ruimte	-Brandwerende deur		
	-Explosieveilige verlichting		
	-Plofluik		
	-Sprinkler		
Is de installatie voorzien van bliksembeveiliging.			

Onderhoud	
Zijn er certificaten voorhanden van de vergister. Ofwel is het Besluit mestbassins van toepassing en is het bassin herkeurd?	
Indien herkeuring heeft plaatsgevonden: wat waren de gebreken	
Wanneer is er bouwvergunning verleend voor het vergister	
Is er een ontwerprapport voorhanden	
Wordt de bouwkundige staat van de vergister regelmatig gecontroleerd	
Worden gebreken hersteld	
Worden er aanpassingen in het proces doorgevoerd naar aanleiding van gebreken aan de installatie	

10 ruimte voor algemene opmerkingen

Bijlage 3 Samenvatting bevindingen bedrijfscontroles

Algemeen

De kritische procesparameters worden in alle installaties in een computersysteem gemonitord, deze gegevens zijn direct opvraagbaar en gelogd.

Alle operators noemen als kritische parameters: de gehalten zwavelwaterstof (H_2S) en zuurstof (O_2) in de vergistingstank. Deze gehalten worden derhalve bij alle installaties gemonitord en gelogd;

Door enkele operators worden daarnaast de volgende parameters als kritische parameters benoemd: de gehalten methaan (CH_4), kooldioxide (CO_2), de zuurgraad, de druk, de temperatuur en het schuimniveau in de vergistingstank. Deze gegevens worden daarom slechts bij één of enkele installaties gemonitord en gelogd.

Verder worden bij twee installaties wekelijks door een extern laboratorium de FOS- en TAC-gehalten van hetzij de co-producten hetzij het digestaat door een extern laboratorium bepaald. Genoemde gehalten zijn deze waarden relevant in de bepaling van de biologie (schuimvorming e.d.)

Slechts bij één installatie is geen sprake geweest van zogenaamde aanloopproblemen, kinderziektes, storingen, calamiteiten, onvoorziene emissies en dergelijke.

In één installatie is de motor een keer stukgelopen en het dak er vanaf geblazen door overmatige gas- en schuimvorming. Naar aanleiding daarvan is het proces aangepast: er wordt minder mais en meer mest ingebracht.

Bij de andere installatie is in de opstartfase een afdichting gescheurd waardoor digestaat op de bodem is geloosd. Hiervan is melding gemaakt bij het Wabo-bevoegde gezag en het digestaat is opgeruimd. Er hebben geen wijzingen in het proces naar aanleiding van incidenten plaatsgevonden. Wel zijn er regelmatig kleine aanpassingen in co-producten die worden toegevoegd.

Eén vergister is als proefproject opgestart en heeft met ups en downs te maken gehad. Er is niet nader vermeld met welke problemen men te kampen heeft gehad. De laatste jaren draait deze vergister nagenoeg probleemloos bij toevoeging van vaste co-producten.

Bij één installatie is na vijf tot zes jaar een lekkage (via detectie geconstateerd) in het dakzeil opgetreden. De operators van twee installaties hebben geen agrarische noch kadergerichte opleiding vergisting afgerond/gevolgd. Van de operator van een andere installatie is onbekend of hij een agrarische opleiding heeft genoten, hij heeft in ieder geval geen kadergerichte opleiding vergisting afgerond. Zij zijn door praktijkervaring tot op zekere hoogte deskundig geworden.

De operator van de andere installatie heeft de MAS en een technische kaderopleiding afgerond. Bij deze operator is proceskennis aanwezig, zodat op een meer geschoolde wijze kan worden ingegrepen wanneer het proces uit de bandbreedte loopt.

De vooropleiding van de operators van de vijfde installatie is niet bekend. Hun opleiding vindt plaats in een samenwerkingsverband met andere vergisters. Dit verband heet Biogas Zuid Nederland. Ook enkele andere bezochte vergistinginstallaties nemen deel aan dit verband.

Bij alle installaties is het personeel zich bewust van de gevaarlijke onderdelen in het proces.

Eén Ondernemer meldt dat tijdens de opleiding van medewerkers nadrukkelijk wordt stilgestaan bij veiligheid. Deze ondernemer werkt samen met opleidingsinstituut Helicon in Boxtel.

Slechts een ondernemer en zijn medewerkers zijn bekend met de bepalingen van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer.

Bij één installatie is geen sprake geweest van calamiteiten. Afwijkingen in de procesvoering binnen deze installatie worden gelogd en geëvalueerd.

Calamiteiten worden bij drie installaties bijgehouden/opgeslagen in een (digitaal) logboek of onderhoudsboeken.

Bij één installatie worden calamiteiten niet bijgehouden.
Bij drie installaties worden calamiteiten (structureel) geanalyseerd.
Er wordt in alle gevallen geen gas teruggeleverd aan het net.
Bij twee installaties is nagevraagd of na oplevering de installatie is geïnspecteerd. Eén installatie is nadien geïnspecteerd door de leverancier. Bij de andere is nadien een explosieveiligheidsdocument opgesteld.
Binnen de laatste installatie zijn de emissies van de gasmotor bemeaten. Onderhoud van deze motor is op contractbasis uitbesteed aan de leverancier.

Bodem

Opslag steekvaste co-producten in sleufsilos.
Digestaat en natte co-producten worden opgeslagen in silos of mestzakken.
Eigen mest komt rechtstreeks uit de stallen. Mest van derden wordt of direct in de vergister ingebracht of opgeslagen in silos. Steekvaste mest van derden wordt het opgeslagen boven een kuilplaat.
Binnen één installatie wordt het digestaat gescheiden in een dikke en dunne fractie. De dikke fractie wordt daarna gedroogd. De gedroogde mest wordt opgeslagen in afgesloten containers.

Afvalstoffen/co-producten

Niet bij alle installaties wordt een acceptatiebeleid gevoerd. Als sprake is van acceptatiebeleid worden inkomende vrachten gewogen en monsters van de producten genomen.
Indien geen acceptatiebeleid dan worden alleen co-producten van vaste leveranciers afgenomen.
Indien geen acceptatiebeleid dan wordt ook geen duidelijke administratie bijgehouden van aangevoerde hoeveelheden, zodat geen inzicht kon worden verkregen in het aandeel van verschillende (co-)producten in het vergistingsproces.
Bij twee installaties wordt binnen de inrichting zelf het droge stof-gehalte van de aangevoerde co-producten bepaald.
Eén ondernemer heeft met zijn leveranciers van co-producten afspraken gemaakt over de maximale hoeveelheid verontreiniging (te denken is aan glas, plastic, blik etc) die de producten mogen bevatten.
Binnen deze inrichting worden co-producten bij ontvangst zintuigelijk beoordeeld of deze voldoen aan de gestelde eisen.
Laatstgenoemde ondernemer heeft zijn leveranciers van co-producten een brief gestuurd en daarin aangegeven dat indien het proces verstoord wordt door toepassing van de betreffende producten zij daarvoor aansprakelijk zullen worden gehouden.
In alle gevallen wordt van mest van derden verwerkt.
Digestaat wordt in alle gevallen na hygiënisatie afgevoerd naar het buitenland (Duitsland) per as.
In één geval wordt de dikke fractie van het digestaat afgevoerd naar het buitenland (Frankrijk) en de dunne fractie naar akkerbouwbedrijven.
Afvoer restmateriaal nadat reactor is doodgeslagen is niet voorgekomen.

Luchtkwaliteit

Onderhoud WKK in vier gevallen op afroep en in één geval periodiek.
Inspectie WKK in twee gevallen periodiek en een geval op afroep. In één geval is onduidelijk of inspectie periodiek of op afroep plaatsvindt.
Alle installaties zijn uitgevoerd zonder fakkelinstantie terwijl in alle gevallen het asvermogen van de warmtekrachtinstallatie meer dan 100 kW is.

Afvalwater

Afvloeiend niet-verontreinigd hemelwater wordt binnen alle installaties geloosd op sloot of op de bodem. Bij één installatie blijven de percolaatsappen uit de opslag van steekvaste co-producten in de sleufsilos. Bij twee andere installaties worden deze geloosd op de mestkelders c.q. mestzakken. Bij de laatste twee installaties worden deze via opvangputten op een zogenaamde "zaksloot" bij het perceel geloosd. Condenswater wordt bij één installatie via opvangputten teruggedleid naar de mestput. Bij twee installaties wordt dit water, al dan niet via een bufferput, teruggedleid naar de vergister. Bij de andere installatie wordt dit water via opvangputten in een drukriool geloosd. Bij de laatste installatie wordt geen proceswater geloosd.

Geluid

Transportbewegingen zijn in twee gevallen niet (voldoende) inzichtelijk tijdens controle. Affakkelen vindt in geen van de gevallen plaats. WKK is of in container geplaatst en geïsoleerd of in een geluidswerende kast/ruimte geplaatst. Behandeling van co-producten vindt bij twee installatie uitpandig plaats. Bij overige installaties vindt de opslag en voorbereiding van meststoffen uitpandig plaats. De overige werkzaamheden vinden uitsluitend inpandig plaats. Klachten zijn bij de ondernemers en het Wabo-bevoegde gezag niet bekend. Er zijn wel signalen dat in de omgeving van één installatie overlast wordt ervaren, maar dit heeft tot op heden niet geleid tot klachten. De operator van één installatie stelt een omwonende op de hoogte van eventuele calamiteiten en onderhoud aan de installatie. Deze omwonende licht vervolgens de overige omwonenden in.

Geur

Steekvaste co-producten worden onafgedekt in sleufsilos opgeslagen. Binnen één installatie worden co-producten deels inpandig opgeslagen. De verdringingslucht bij laden en lossen van mest en natte co-producten gaat bij twee installaties rechtstreeks naar de buitenlucht. Bij de andere installatie wordt de verdringingslucht bij laden en lossen van digestaat en natte co-producten afgevoerd naar centraal luchtkanaal van de luchtwasser en aldus via de luchtwasser geleid. Digestaat wordt bij één installatie opgeslagen in tank. Digestaat wordt bij andere installatie opgeslagen in mestbassin zonder lekdichte bovenafdichting; Digestaat wordt bij één installatie rechtstreeks vanuit de navergister afgevoerd, dan wel nabehandeld (scheiding dik-dun en droging dikke fractie). Reactorvat is voor drukontlasting in alle gevallen uitgevoerd met waterslot. Klachten zijn bij de ondernemers en het Wabo-bevoegde gezag niet bekend. Er zijn wel signalen dat in de omgeving van één installatie overlast wordt ervaren, maar dit heeft tot op heden niet geleid tot klachten. De operator van één installatie stelt een omwonende op de hoogte van eventuele calamiteiten en onderhoud aan de installatie. Deze omwonende licht vervolgens de overige omwonenden in.

(Externe) Veiligheid

Het gehalte zwavelwaterstof in het biogas bedroeg tijdens het bezoek bij één installatie tijdens de controle 433 ppm. De operator wist niet wat hiervan de oorzaak zou kunnen zijn. Bij de andere installaties bedraagt dit gehalte tijdens het bezoek maximaal 250 ppm.

In de loop van 2014 is bij één installaties een gehalte zwavelwaterstof hoger dan 250 ppm gemeten. Dit gehalte kan door de operator niet worden verklaard.

De drukontlasting wordt bij alle installaties tijdens de wintermaanden uitgevoerd met glycol.

Aanwezigheid Atex-zone (explosiegevaarlijke omgeving) is bij één installatie niet bij de ingang van de inrichting vermeld.

De Atex-zone is bij alle installaties met pictogrammen op de installatie zelf aangegeven. Voor één installatie is deze zone ook aangegeven op binnen de inrichting aanwezige plattegrond.

Drie installaties zijn afdoende tegen aanrijden beveiligd.

Een installatie is in het geheel niet tegen aanrijden beveiligd.

Bij de overige installatie zijn wel een aantal voorzieningen tegen aanrijden aangebracht, maar deze zijn niet afdoende.

Bij alle installaties is de ruimte van de WKK voorzien van een brandwerende deur en zijn ter plaatse brandblussers aanwezig.

Bij vier installaties is de verlichting in de ruimte van de WKK explosie-veilig uitgevoerd.

Eén installatie is voorzien van een pofluik en een sprinkler-installatie. Van één installatie is bekend dat deze voorzieningen niet aanwezig zijn. Van de drie overige installaties is het onbekend.

De installaties zijn niet voorzien van bliksemafleiders.

Onderhoud

Besluit mestbassins is van toepassing bij één van bezochte installaties. Vergistingstanks zelf vallen niet onder Besluit mestbassins

Herkeuring van de mestbassins heeft niet plaatsgevonden.

Bij drie installaties is het dak visueel met behulp van camera's geïnspecteerd op lekkages. Bij twee installaties vindt deze inspectie jaarlijks plaats.

Bij twee installaties wordt daarnaast iedere twee jaar het dak (onderzeil), de roerwerken, het beton (coatingdikte aanwezig op binnenzijde) en de balken van dakconstructie van de vergistingsinstallatie visueel geïnspecteerd.

Bij twee installaties is de bouwkundige staat van (één van) de vergistertank(s) eenmaal door ondernemer visueel geïnspecteerd en worden gebreken hersteld.

Bij een installatie worden geen inspecties voor wat betreft lekkage en bouwkundige staat uitgevoerd.

Bij drie installaties zijn aanpassingen in het proces doorgevoerd naar aanleiding van gebreken aan de installatie.

Bijlage 4 Opmerkingen betreffende Handreiking (co-) vergisting van mest (Infomil)

Bodem

Een vergistingsinstallatie bestaat op hoofdlijnen uit drie tot vier onderdelen, te weten de vooropslag, de vergister (het reactorvat), de navergister en de opslag van digestaat.

In dit deel van de handreiking wordt voor de uitvoering van de voor- en tussenopslag van drijfmest en de opslag van digestaat (nog) verwezen naar het Besluit mestbassins milieubeheer. Het Besluit mestbassins is met de inwerkingtreding van het gewijzigde Activiteitenbesluit per 1 januari 2013 komen te vervallen. De handreiking moet op dit punt geactualiseerd worden. Tevens moet worden verwezen naar de actuele bouwtechnische richtlijn, BRL 2342. Deze richtlijn is van toepassing op bassins uitsluitend ten behoeve van het opslaan van drijfmest en digestaat en drijvende en niet-drijvende afdekkingen voor mestbassins.

Uit de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat het een bewuste keuze is geweest om de opslag van digestaat, waaronder ook digestaat van co-vergistingsinstallaties, onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit te brengen. Uit deze nota blijkt dat digestaat weliswaar zuurder is vanwege het hogere gehalte aan ammonium dan drijfmest, maar dat wanneer wordt voldaan aan de bouwtechnische richtlijnen is gewaarborgd dat de toegepaste materialen bestand zijn tegen de inwerking van digestaat.

Nieuwe bovengrondse mestbassins, opgericht na 1 januari 2013, moeten aan de eisen voor mestdichtheid van deze richtlijn voldoen. Nieuwe ondergrondse mestbassins moeten vanaf 1 maart 2014 aan voornoemde eisen voldoen. Op grond van overgangsrecht moeten bestaande mestbassins blijven voldoen aan de technische eisen, die op het moment van oprichten van toepassing waren (dus een vergunning of op grond van het Besluit akkerbouw, Besluit mestbassins, Besluit landbouw of Besluit melkrundvee). Bestaande bovengrondse mestbassins moeten worden gekeurd, dit mag uitsluitend door bedrijven met een erkenning op grond van BRL 2344 worden uitgevoerd.

In de handreiking (co-)vergisting van mest wordt vanwege het ontbreken van speciale regelgeving voor de constructie van het bassin van de vergister en eventueel navergister, vooralsnog geadviseerd aan te sluiten bij de bouwtechnische richtlijnen 1992 voor mestbassins. Daarbij is wel aangetekend dat wanneer er aanwijzingen bestaan dat de aard en de samenstelling van de mest en co-producten zorgen voor een agressiever klimaat in de vergistingstank dan bij reguliere mestopslag. Dit kan aanleiding zijn om aanvullende eisen te verbinden aan de vergunning. Hierbij zijn het aanbrenge van een coating of materiaal dat bestand is tegen de inwerking van vergiste mest en de daarbij vrijkomende gassen en stoffen.

Uit bestudering van de geldende omgevingsvergunning voor de bezochte installaties blijkt niet dat is nagegaan of in de vergistingstank sprake kan zijn van een agressiever klimaat dan bij reguliere mestopslag. Ons is geen informatie bekend op basis waarvan de vergunningverlener kan vermoeden dat sprake zou kunnen zijn van een agressiever klimaat. In de praktijk wordt voor de vergistingstank, en – indien aanwezig – de navergister, altijd aangesloten bij de bouwtechnische richtlijnen voor mestbassins.

Het blijft de vraag of gelet op het proces in deze onderdelen van de vergistingsinstallatie volstaan kan worden met aansluiting bij de actuele bouwtechnische richtlijn. Voor zover ons bekend is nog steeds geen sprake van speciale regelgeving voor de constructie van het bassin van de vergister en eventueel de

navergister. Ook in het document Veiligheidsregels en technische preventierichtlijnen bij de bouwen en het gebruik van agrarische biogasinstallatie (Federatie van Onderlinge Verzekeringsmaatschappijen, 2005) zijn specifieke regels betreffende de bouw en uitvoering van de (na)vergistingstank opgenomen. Geadviseerd wordt hier nader onderzoek naar te laten verrichten. Hieruit moet blijken onder welke omstandigheden en/of bij het gebruik van welke co-producten sprake kan zijn van een agressiever klimaat. Als uit het onderzoek blijkt dat onder bepaalde omstandigheden en/of bij het gebruik van bepaalde co-producten sprake is van een agressiever klimaat in de (na)vergistingstank en dat daardoor de constructie van de tank kan worden aangetast, dan moet in het rapport aanbevelingen worden opgenomen voor het Wabo-bevoegde gezag welke voorschriften zij aan een omgevingsvergunning moeten verbinden. Op korte termijn geeft het onderzoeksrapport vergunningverleners, toezichthouders en handhavers handvatten bij de beoordeling van aanvragen dan wel geconstateerde afwijkingen van de omgevingsvergunning. Voor de (middel)lange termijn is het onze voorkeur dat voor de (na)vergistingstank aparte bouwtechnische richtlijnen worden opgesteld.

Emissies naar de lucht - eisen aan de WKK

Zo wordt in de handreiking (co-)vergisting van mest betreffende de emissie-eisen voor een WKK voor stikstofoxiden verwezen naar het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (hierna: het BEMS). Met het in werking treden van het gewijzigde Activiteitenbesluit per 1 januari 2013 is het BEMS ingetrokken. De eisen ten aanzien van kleine en middelgrote stookinstallaties, waarin een standaard brandstof wordt gestookt, zijn opgenomen in paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit. Het BEMS werkte rechtstreeks, zodat met betrekking tot de emissienormen en -metingen geen voorschriften aan de omgevingsvergunning zijn verbonden.

Niet alle bestaande stookinstallaties hoeven per direct te voldoen aan de emissie-eisen uit paragraaf 3.2.1. van het Activiteitenbesluit. In artikel 6.20 tot en met artikel 6.20d van het Activiteitenbesluit is overgangsrecht voor stookinstallaties opgenomen. Er is niets veranderd voor stookinstallaties die aan de emissie-eisen uit het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (Bems) moesten voldoen. Daarom gelden de emissie-eisen voor stookinstallaties die zijn geplaatst op of na 1 april 2010.

Voor een stookinstallatie geplaatst voor 1 april 2010 zijn de emissie-eisen van toepassing die golden volgens het Bees B, het Bees A of de eisen uit de omgevingsvergunning (Activiteitenbesluit, artikel 6.20, lid 1). Per 1 januari 2017 moeten deze stookinstallaties voldoen aan de emissie-eisen uit paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit (Activiteitenbesluit, artikel 6.20, lid 2).

Overigens zal bij iedere aanvraag moeten worden nagegaan of de WKK gelet op het nominaal thermisch ingangsvermogen vergunningplichtig is (bijlage 1 onder C, categorie 1.4 onder a bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het BOR).

In geval van grote stookinstallaties (inrichting type C) zijn de emissie-eisen opgenomen in paragraaf 5.1 van het Activiteitenbesluit. Deze eisen gelden voor installaties geplaatst vanaf 1 januari 2013. Voor installaties die in bedrijf zijn genomen voor 1 januari 2013 blijft het Besluit emissie eisen stookinstallaties A (hierna: het BEES A) van toepassing tot 2016.

Geur - Hygiëniseratie van digestaat

In de handreiking (co-)vergisting van mest is geen paragraaf betreffende de hygiëniseratie van digestaat opgenomen. Op grond van de Europese Verordening Dierlijke Bijproducten EG/1069/2009 is het verplicht materiaal van dierlijke oorsprong te hygiëniseren om deze exportwaardig te maken. In de handleiding

bewerken en verwerken van mest op boerderijschaal, eveneens van Infomil, is wel omschreven welke milieuthema's relevant zijn bij vergunningverlening aan inrichtingen, waar mest en/of digestaat wordt gehygiëniseerd. In de handreiking (co-)vergisting van mest wordt (helaas) niet verwezen naar of doorgelinkt naar bovengenoemde handleiding.

Infomil adviseert in de handleiding bewerken en verwerken van mest op boerderijschaal om voor installaties die zijn uitgevoerd als gesloten tanks zonder emissiepunt aan te sluiten bij de afstandseisen van het Activiteitenbesluit aan te sluiten om geurhinder te beperken. Dus 100 meter tot geurgevoelige objecten in een bebouwde kom en 50 meter voor dergelijke objecten buiten een bebouwde kom. Gelet op de omschrijving van de vereiste afstanden is aangesloten bij de vereisten afstanden voor het houden van dieren (paragraaf 3.5.8). Wij vragen ons af waarom geen aansluiting wordt gezocht bij de afstandseisen op basis van paragraaf voor het opslaan van drijfmest en digestaat. Dan geldt voor geurgevoelige objecten die deel uitmaken van een andere veehouderij een afstandseis van 50 meter en voor alle andere geurgevoelige objecten een afstandseis van 100 meter.

Verder adviseert Infomil in de handleiding om bij langdurige opslag van eindproducten deze af te dekken, omdat bij langdurige opslag spontane broei en daarmee geurhinder kan optreden. Hierbij is vermeld dat geen exacte definitie van langdurige opslag kan worden gegeven omdat elk product zich anders gedraagt en dus de lengte van het broeiproces sterk varieert.

De handreiking zal moeten worden geactualiseerd. Daarnaast is het aan te bevelen om een duidelijker koppeling (doorlinken) aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van de vergistingsinstallatie en de relevante milieu-aspecten. Verder adviseren wij om voor milieu-aspecten of procesinstallaties, waar elders op de site van infomil reeds informatie beschikbaar is door te linken naar die informatie. Dan hoeft maar op één plek van de site de informatie geactualiseerd te worden bij wijziging van wetgeving.