



Hans van den Bos

Zonder BOOM geen heide

Wetgeving over plagsel is sta-in-de-weg voor regulier natuurbeheer

— Harrie Weersink

Op 23 juni 2003 heeft de rechtbank Zutphen in een uitspraak bepaald dat heideplagsel een afvalstof is. Deze uitspraak betekent dat plagsel niet langer op landbouwgronden mag worden ondergewerkt. Compostering is het enige alternatief dat binnen de wet past en op korte termijn toepasbaar is voor grotere hoeveelheden plagsel. Plaggen, toch al een dure beheersmaatregel, wordt er nagenoeg onbetaalbaar door. Deze ontwikkeling is bedreigend voor de kwaliteit van de natuur in Nederland. Plaggen is namelijk een onmisbare maatregel voor beheer, herstel en ontwikkeling van allerlei natuurterreinen. Behalve voor heide blijkt plaggen ook voor schraalgraslanden, venoevers, zandverstuivingen en rietvegetaties een effectief instrument. Er leidt geen twijfel dat in veel terreinen soorten verdwijnen als er niet meer

geplagd kan worden. Het is zelfs nog maar de vraag of de rijkdom aan halfnatuurlijke ecosystemen die Nederland kenmerkt, behouden kan blijven zonder te plaggen.

Heideplagsel als afvalstof

Het onderwerken van heideplagsel op landbouwgronden is door recente jurisprudentie niet langer toegestaan. Heideplagsel dient te worden gerekend tot de afvalstoffen. Hoe is dat zo gekomen? Bij de bepaling of een stof een afvalstof is, werd in Nederland tot voor kort vooral gekeken naar de toepassing van de stof. Was er een min of meer nuttige toepassing, dan was er geen sprake van een afvalstof. Anders wel. Vanwege uitspraken van het Europese Hof van

Justitie is deze benadering niet langer houdbaar. Belangrijke uitspraken van het Europese Hof zijn:

- Als afvalstoffen nuttig worden toegepast, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;
- Als afvalstoffen een positieve economische waarde hebben, betekent dat niet dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn.

Het ministerie van Vrom heeft daarom in haar Landelijk Afvalbeheerplan tien criteria geformuleerd die een rol spelen bij het bepalen of een stof een afvalstof is. Nagenoeg alle groenafval dat vrijkomt bij aanleg en onderhoud van openbaar groen, bos- en natuurterreinen,

moeten volgens deze criteria als afvalstof worden gezien. Ook heideplagsel dient tot de afvalstoffen te worden gerekend. Recente uitspraken van de rechtbank hebben dit bevestigd. Omdat heideplagsel een afvalstof is, valt het onder het stortverbod uit de Wet milieubeheer. Hierin wordt bepaald dat afvalstoffen niet buiten erkende stortplaatsen in of op de bodem gebracht mogen worden. Onderwerken van plagsel op landbouwgronden wordt hierdoor uitgesloten. Ook verwerking van plagsel in het terrein zelf, bijvoorbeeld om sloten mee te dempen of om wallen aan te leggen, is hiermee uitgesloten. Tot 2002 werd naar schatting 90% van het plagsel ondergewerkt op landbouwgronden of verwerkt in het terrein. Binnen de huidige regelgeving, zal dus voor deze 90% een andere afzet gevonden moeten worden.

Zijn er alternatieve afzetmogelijkheden voor plagsel?

In theorie zijn vele toepassingen denkbaar. Maar er zijn vier toepassingen die binnen de milieuwetten vallen en op korte termijn een alternatief kunnen bieden: gebruik als bouwstof, direct gebruik als meststof of verwerking tot meststof (waaronder compostering). Voor elk van deze mogelijkheden wordt besproken in hoeverre ze een oplossing kunnen bieden voor het afzetvraagstuk van plagsel.

- Het gebruik van het plagsel als bouwstof. Als het plagsel uit meer dan 10% silicium (zand!), calcium of aluminium (tezamen) bestaat, is het volgens het bouwstoffenbesluit een bouwstof. Het bouwstoffenbesluit is een nadere uitwerking van de Wet bodembescherming. Als plagsel is te kwalificeren als bouwstof, kan het worden toegepast in bijvoorbeeld grondwerken, wegenbouwkundige werken en waterbouwkundige werken. Voor bouwstoffen gelden zeer strenge eisen wat betreft verontreiniging. Er moet daarom een degelijke chemische analyse van het materiaal plaatsvinden voordat het mag worden toegepast. Momenteel gebeurt dit incidenteel in geluidswallen. Toch is hiervan niet veel heil te verwachten. Veel plagsel voldoet niet aan de

strenge verontreinigingseisen uit het bouwstoffenbesluit. Daarnaast is er het opslagprobleem. De plagwerkzaamheden en de wegwerkzaamheden zullen slechts bij grote uitzondering op elkaar aansluiten. Er moeten dus tijdelijke depots komen, waar plagsel kan worden opgeslagen. De eisen die aan dergelijke depots worden gesteld zijn zodanig dat de opslagkosten zeer hoog worden. Er bestaat geen goed beeld van de hoeveelheid plagsel dat via de weg van het bouwstoffenbesluit kan worden verwerkt. Of deze afzet een oplossing voor een meer substantieel deel van het plagsel kan betekenen of dat het slechts incidenteel een oplossing biedt, is niet bekend.

- Toepassing van plagsel als meststof of structuurverbeteraar. Met het onderwerken van plagsel op landbouwgronden wordt plagsel een meststof of structuurverbeteraar. Al eerder is aangegeven dat dit geen alternatief is voor onbewerkt plagsel. Het Besluit kwaliteit en gebruik Overige Organische Meststoffen (BOOM) is gebaseerd op de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming. De term 'overige' slaat op organische meststoffen van niet-dierlijke herkomst. De dierlijke mest wordt geregeld in de Meststoffenwet. Het BOOM bevat kwaliteitseisen en regelt het gebruik van de volgende meststoffen: zuiveringsslib, compost en zwarte grond. Groenafval dat niet is gecomposteerd, valt niet onder de werkingssfeer van het BOOM en is derhalve niet als meststof of als structuurverbeteraar in te zetten. Deze toepassing biedt geen oplossing.

- Verwerken van plagsel tot meststof. Via het RIKILT is het mogelijk een ontheffing van de verbodsbepalingen Meststoffenbesluit 1997 aan te vragen. Stoffen waarvoor een ontheffing is afgegeven, kunnen als meststof worden gebruikt. Een ontheffingsaanvraag wordt getoetst op een aantal criteria. Het criterium dat het product gelijkmatig moet zijn van samenstelling, betekent dat voor onbewerkt plagsel geen ontheffing kan worden verleend. Enige vorm van voorbereiding ter homogenisering is daarom vereist. Volgens een ander criterium moet het product aantoonbare landbouwkundige

werking hebben. Dit moet worden aangetoond door complex onderzoek. De homogeniteitseisen in combinatie met het noodzakelijk landbouwkundig onderzoek, maken dat het starten van een procedure om een RIKILT ontheffing te krijgen, niet zinvol is. De kosten om een product te creëren dat voldoet aan de homogeniteitseisen, zijn niet lager dan de kosten van composteren, waarbij in ogenschouw moet worden genomen dat een landelijk netwerk van depots zou moeten worden aangelegd waar de voorbereiding van het plagmateriaal plaatsvindt. Verwerking van plagsel tot meststof via een RIKILT-ontheffing biedt geen oplossing.

- Verwerken van plagsel tot compost. Plagsel kan ter compostering worden aangeboden bij composteerders. Als voorbereiding kan de zandfractie, doorgaans ongeveer 40%, worden uitgezeefd. Dit kan doorgaans als zand (bouwstoffenbesluit) of als zwarte grond (BOOM) worden afgezet. De resterende fractie van ruwe organische stof dient naar een composteerder te worden afgezet. Vanwege de strenge milieueisen die het bouwstoffenbesluit kent, is uitgeven niet zonder risico.

Door compostering van plagsel ontstaat een product dat volgens het BOOM toepasbaar is als meststof. Compostering van plagsel is daarom een methode van verwerking die binnen de wettelijke kaders past. Compostering is in Nederland een veel toegepaste techniek. Er zijn daarom veel erkende composteerders. Dit lijkt toepassing van substantiële omvang op korte termijn mogelijk te maken. Of de capaciteit bij de composteerders toereikend is voor het daadwerkelijk op grote schaal innemen van plagsel, is niet bekend. Ter illustratie: er wordt in Nederland jaarlijks ongeveer 500.000 ton plagsel geproduceerd. De totale verwerkingscapaciteit van de Nederlandse composteringbedrijven is 1.400.000 ton.

Van de hierboven beschreven alternatieven is compostering het enige dat op korte termijn op grotere schaal is toe te passen.

Wat zijn de consequenties van compostering van plagsel?

Het aanbieden van plagsel aan composteerders, al dan niet in combinatie met het uitgeven van de zandfractie, blijkt de enige afzetwijze die wettig is toegestaan en met enige zekerheid toepasbaar is. Het aanbieden van plagsel bij composteerders heeft als belangrijkste nadeel de kosten. Afvoer en verwerking van het plagsel is drie keer zo duur als het onderwerken op nabijgelegen landbouwgronden. Het plagsel moet immers over een veel grotere afstand

Overzicht van rechterlijke uitspraken.

Het Afval Overleg Orgaan (AOO) is sinds 1990 een platform voor bestuurlijk overleg en afstemming tussen rijk, provincies en gemeenten over afvalbeheer in Nederland. Het AOO heeft een website (www.aoo.nl). Op deze website worden onder meer alle rechterlijke uitspraken over het vraagstuk afval of geen afval bijgehouden.

Wanneer ontstaat afval?

Afval ontstaat op het moment dat iemand zich ervan ontdoet. Dit wordt door de rechter als volgt uitgelegd: zolang het blijft liggen is het geen afval. Op het moment dat het verplaatst wordt, is het afval. Aan deze definitie wordt zeer strikt de hand gehouden. Zo is slootmaaisel dat na maaien op de slootkant wordt achtergelaten geen afval. Als datzelfde maaisel op een hoop wordt getrokken is het wel afval.

worden vervoerd en de kosten voor inname door een composteerder zijn veel hoger dan de kosten om onder te werken op landbouwgrond. Omdat de verwerking van het plagsel het merendeel van de kosten van plaggen vormt, heeft dit grote consequenties voor de kosten van plaggen. De onderstaande kostenvergelijking is te maken:

	Onderwerken op landbouwgrond	Composteren
Analyse plagmonster	€ 500	€ 500
Plaggen	€ 2.500	€ 2.500
Afvoer	€ 2.500	€ 5.000
Verwerken/composteren	€ 2.500	€ 10.000
Overhead	€ 1.250	€ 2.000
BTW	€ 1.750	€ 4.000
Totaal	€ 10.000	€ 24.000

Deze kostenvergelijking is gebaseerd op begrotingen voor 1 hectare grootschalig plaggen van droge heide, waarbij ca. 1.000 m³ plagsel per hectare vrijkomt.

Zoals uit deze vergelijking blijkt wordt plaggen bijna 2,5 maal zo duur. Deze kostenstijging plaatst de beheerders voor grote problemen. De kosten van plaggen zijn traditioneel erg hoog. Het was al erg moeilijk om financiering voor deze maatregel te vinden.

Plaggen is te duur om uit de reguliere beheersbudgetten te betalen. Ook de beheersvergoedingen uit de SN2000 staan in geen enkele vergelijking met de plagkosten. Dit wordt geïllustreerd met het onderstaande rekenvoorbeeld:

Het SN2000 basispakket heide geeft als beheersvoorschrift dat in het tijdvak van 6 jaar 10% van de oppervlakte moet worden geplagd of 30% van de oppervlakte moet worden begraasd. Dit betekent dat, als plaggen nodig is, van een beheerseenheid heide van 10 hectare

groot elke 6 jaar 1 hectare moet worden geplagd. De subsidiebijdrage is ongeveer 40 euro per hectare per jaar. In de periode van 6 jaar wordt over de 10 hectare dus $6 \times 10 \times 40 = 2.400$ euro subsidie verstrekt. 1 hectare plaggen kost ongeveer 24.000 euro. De SN subsidie bedraagt slechts 10% hiervan.

Het merendeel van de plagwerkzaamheden financieren beheerders met EGM-subsidie. Het EGM-budget staat echter al jaren onder zware druk. De noodzaak voor het uitvoeren van effectgerichte maatregelen is aanzienlijk groter dan het budget toestaat. De extra aanslag op het budget door de verhoging van de plagkosten betekent een substantiële afname van het areaal natuur waar herstelmaatregelen worden uitgevoerd. Dit wordt onderstreept door de EGM-aanvraag van de Unie van Bosgroepen. In 2003 is 180 hectare plaggen op de projectenlijst opgenomen. De totale kosten hiervan waren 2 miljoen euro. In 2004 is 140 hectare plaggen op de projectenlijst opgenomen. De totale kosten hiervan bedragen 3,7 miljoen euro. Dit is bijna 1,5 miljoen euro meer dan het budget voor de projectenlijst van de Unie van Bosgroepen. Uiteindelijk zal er maximaal 80 hectare geplagd kunnen worden.

Hoe nu verder?

Al meer dan een jaar overleggen de provincies, de beheerders, de Unie van Waterschappen, en de ministeries van LNV en Vrom over deze problematiek. Dit overleg is aangezwengeld door provincies en Unie van Waterschappen, die dezelfde afvalproblematiek ondervinden bij het maaien van wegbermen en slootkanten. De beheerders, vertegenwoordigd door Natuurmonumenten en de Unie van Bosgroepen, zijn later aangeschoven.

Alle deelnemers aan het overleg zijn het er over

eens dat het een onbedoeld en ongewenst effect van wetgeving is dat maaisel en plagsel als afvalstof dienen te gekwalificeerd. In het overleg wordt langs verschillende sporen naar een oplossing gezocht:

- Voor maaisel wordt onderzocht of verwerking tot meststof via een RIKILT ontheffing mogelijk is. In tegenstelling tot plagsel bestaat goede hoop dat bij maaisel aan de homogeniteitsen kan worden voldaan. Zoals is aangegeven, blijkt de plagselproblematiek van een andere orde te zijn.
- Voor maaisel wordt nader onderzocht of er goedkopere verwerkingsmogelijkheden zijn en onder welke milieuhygiënische en landbouwkundige randvoorwaarden deze toegestaan zouden kunnen worden. In dit onderzoek wordt ook rekening gehouden met andere afvalstromen, zoals plagsel. Naast gebruik als meststof en compostering zullen ook experimenten zoals vergisting, die potentiële oplossingen voor de lagere termijn in zich dragen, aan de orde komen.
- De beheerders hebben, onder de vlag van het Boschap, een brief gestuurd aan minister Veerman van LNV waarin zij bijzondere aandacht vragen voor het plagselprobleem. In deze brief wordt de Minister verzocht om plagsel een eigenstandige plek in het BOOM te geven. Door plagsel, net zoals dat is gebeurd met zuiveringsslib, op te nemen in het BOOM kan het, indien het aan de in het BOOM te stellen eisen voldoet, weer worden toegepast als meststof of structuurverbeteraar in de landbouw.

De onderzoekstrajecten die nu worden doorlopen voor maaisel, kunnen wellicht helpen om afzettrajecten voor plaggen te identificeren, maar een goedkoper oplossing dan composteren is niet te verwachten. De beheerders hebben vooralsnog hun hoop gevestigd op de rijksoverheid. Opnemen van plagsel in het BOOM lost een grote hoeveelheid problemen op. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om door het wijzigen van de Wet milieubeheer een uitzondering te maken op het Stortverbod of door aanpassing van de Meststoffenwetgeving plagsel te erkennen als meststof. Dergelijke wetswijzigingen zijn echter geen kleinigheid. Verwacht mag worden dat ze zeer veel tijd in beslag zullen nemen. En daar zitten de beheerders niet op te wachten. ♦

Harrie Weersink is beleidsmedewerker van de Unie van Bosgroepen

Handhaving

Bij de handhaving van de afvalstoffenwetgeving zijn de provincies bevoegd gezag. De provincies hebben geen actief handhavingsbeleid. Gedogen is echter niet toegestaan. Dit betekent dat als er een klacht binnenkomt bij de provincie, er moet en zal worden opgetreden. Dit betekent stoplegging van het werk en een gerechtelijke procedure, waar forse boetes kunnen worden opgelegd.

Ook problemen voor het maai-beheer

Ook maaisel dat vrijkomt bij maai-beheer in natuurterreinen valt binnen de definitie van afval. Hier doet zich hetzelfde probleem voor. Weliswaar is de hoeveelheid materiaal die per maai-beurt van een hectare wordt verwijderd veel geringer dan de hoeveelheid plagsel, maai-beurten worden jaarlijks of zelfs tweemaal per jaar uitgevoerd. Bovendien zijn de kosten per m³ om maaisel aan te bieden bij een composteerder het viervoudige van de kosten van plagsel.

Voor een deel kan het natuurmaaisel meeliften met de oplossingen die nu worden gezocht voor bermmaaisel en slootkantmaaisel. Of dit ook geldt voor erg ruw maaisel waar veel riet of houtige gewassen in zitten is de vraag.