

mr. R. Snel
Advocaat
0505997970
r.snel@trip.nl
trip.nl

mr. P. Zoeten
Advocaat
0505997876
p.zoeten@trip.nl
trip.nl

MEMO

Vertrouwelijk – uitsluitend bedoeld voor intern beraad

Aan	Provincie Drenthe
T.a.v.	Afdeling Omgevingszaken
Van	mr. P. (Patrick) Zoeten
Datum	12 januari 2024
Inzake	Amfetamine in digestaat
Dossiernummer	32301734
Documentnummer	71705078v1

I. Relevante wet- en regelgeving

Wet milieubeheer

Artikel 22.1, negende lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat artikel 9.5.2 en hoofdstuk 10 (over afvalstoffen) niet van toepassing zijn op gedragingen, voor zover daaromtrent voorschriften gelden, die zijn gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet.

Meststoffenwet

Ingevolge artikel 1 lid 1 onder van de meststoffenwet wordt onder meststoffen verstaan: dierlijke meststoffen, ongeacht hun bestemming, en producten die zijn bestemd om:

- 1) te worden toegevoegd aan grond of aan een groeimedium en die geheel of gedeeltelijk bestaan uit stoffen, organismen daaronder begrepen, of mengsels van stoffen, die als zodanig kunnen dienen om grond of een groeimedium geschikt of beter geschikt te maken als voedingsbodem voor planten;
- 2) te worden gebruikt als groeimedium;
- 3) te worden gebruikt als voedsel voor planten of delen van planten, voor zover deze producten niet reeds zijn begrepen onder 1) of 2);

Uit artikel 4 van de Meststoffenwet (hierna: "Mw") volgt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, in het belang van de bevordering van de deugdelijkheid voor het doel waarvoor meststoffen zijn bestemd, alsmede in het belang van de bescherming van de bodem, het verhandelen van meststoffen kan worden verboden indien deze meststoffen niet voldoen aan de bij of krachtens die maatregel gestelde eisen met betrekking tot:

- a. de hoedanigheid, de aard, de gehalten aan bepaalde stoffen en verdere samenstelling, het gewicht en de verpakking van meststoffen;
- b. de benaming, de gebruiksaanwijzing en andere vermeldingen voor meststoffen; de wijze waarop de vermeldingen van meststoffen worden aangebracht.

Volgens artikel 5 Mw is het verboden een product, dat blijkens zijn aanduiding of anderszins kennelijk bestemd is om als meststof te worden gebruikt, te verhandelen, indien dat product niet voldoet aan de krachtens artikel 4 met betrekking tot meststoffen geldende eisen.

Tot slot bepaalt – voor zover hier relevant – artikel 6, eerste lid, Mw dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4 het verhandelen als meststof van producten die geheel of gedeeltelijk uit zuiveringsslib, havenslib, compost of andere soortgelijke voor bemesting bruikbare producten bestaan, zonder vergunning verleend door Onze Minister of door een bij de maatregel aangewezen overheidsorgaan, kan worden verboden. Daarbij kunnen tevens regels worden gesteld met betrekking tot het verlenen, weigeren of intrekken van een vergunning.

Artikel 4.1183 van het Besluit activiteiten leefomgeving

Artikel 4.1183 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: “Bal”) bepaalt dat met het oog op het beperken van verontreiniging van de bodem alleen meststoffen op of in de bodem worden gebracht die op grond van hoofdstuk III van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet mogen worden verhandeld.

Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet

Uit artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: “Ubm”) volgt dat het verboden is meststoffen te verhandelen. Dit verbod geldt in bepaalde – in het tweede en derde lid omschreven – gevallen niet. Van belang is dat onder meer moet zijn voldaan aan de artikelen 5 en 6 Ubm.

Meststoffen, met uitzondering van zuiveringsslib, compost en herwonnen fosfaten, zijn blijkens artikel 5, eerste lid, Ubm niet geheel of gedeeltelijk geproduceerd uit afvalstoffen of uit reststoffen, tenzij het betreft de krachtens het tweede lid aangewezen stoffen. In het tweede lid staat vervolgens dat bij ministeriële regeling afvalstoffen of reststoffen, categorieën afvalstoffen of reststoffen of eindproducten van bij die regeling omschreven bewerkingsprocédés kunnen worden aangewezen, indien er naar het oordeel van Onze Minister geen landbouwkundige en milieukundige bezwaren bestaan dat deze stoffen als meststof worden verhandeld of bij de productie van meststoffen worden verhandeld of bij de productie van meststoffen worden gebruikt.

Verder is relevant dat artikel 6, eerste lid, Ubm bepaalt dat de meststof verkeert in een voor de praktijk bruikbare toestand en gelijkmatig is van samenstelling. Uit het derde lid van artikel 6 Ubm volgt dat de meststof onder normale gebruiksomstandigheden geen schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid van mens, dier of plant of voor het milieu.

Uitvoeringsregeling Meststoffenwet

Artikel 4 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: “Urm”) bepaalt het volgende:

“Voor zover zij voldoen aan de artikelen 9 tot en met 15 van het besluit zijn aangewezen:

- a. als afvalstoffen of reststoffen die als meststof kunnen worden verhandeld, de in bijlage Aa, onder I, opgenomen stoffen;*
- b. als afvalstoffen of reststoffen die als meststof kunnen worden verhandeld, de stoffen die behoren tot de in bijlage Aa, onder II, opgenomen categorieën afvalstoffen of reststoffen;*
- c. als afvalstoffen of reststoffen die bij de productie van de daarbij genoemde meststoffen kunnen worden gebruikt, de in bijlage Aa, onder III, opgenomen stoffen;*
- d. als eindproducten die als meststof kunnen worden verhandeld, de in bijlage Aa, onder IV, opgenomen eindproducten van de aldaar omschreven bewerkingsprocédés.”*

In bijlage Aa behorende bij artikel 4 Urm, onder IV staat onder categorie 1 van ‘eindproducten van bewerkingsprocédés die als meststof kunnen worden verhandeld:

“Product dat verkregen is door vergisting van ten minste 50 gewichtsprocenten dierlijke meststoffen met als nevenbestanddeel uitsluitend één of meer van de stoffen die genoemd zijn onder de in onderstaande tabel onderscheiden categorieën of subcategorieën, met dien verstande dat de stoffen

genoemd onder categorie G uitsluitend worden gebruikt als nevenbestanddeel indien tevens de maximale waarden waarnaar in categorie G wordt verwezen niet worden overschreden (covergiste mest):”

II. De status van met amfetamine verontreinigd digestaat

Inleiding

In het memo van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van 24 november 2023 is het met digestaat met sporen van amfetamine aangemerkt als afvalstof.

De kwalificatie van meststof naar afvalstof: het memo van LNV

Van belang is om vast te stellen dat LNV in het memo ervan uitgaat dat aan dierlijke mest amfetaminen zijn *toegevoegd*. Met dit als uitgangspunt, lijkt LNV terecht tot de conclusie te komen dat geen sprake is van een (verhandelbare) meststof. Dit lichten wij toe.

Voor de kwalificatie van digestaat als meststof of als afvalstof, is een aantal bepalingen uit de meststoffenwetgeving van belang. Uit artikel 4.1183 Bal volgt dat meststoffen alleen op of in de bodem mogen worden gebracht die op grond van hoofdstuk III van het Ubm mogen worden verhandeld. Artikel 4 Ubm bepaalt vervolgens dat het verboden is om meststoffen te verhandelen, tenzij aan bepaalde voorwaarden uit dit artikel wordt voldaan. Hierbij is van belang dat artikel 4 Ubm is opgenomen in hoofdstuk III Ubm. Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 4, derde lid en onder c, Ubm volgt dat het handelverbod niet van toepassing is op covergiste mest:

“Overigens is het eindproduct van de covergisting, de covergiste mest, een product van dierlijke meststoffen en dit eindproduct valt ingevolge de in artikel 4, derde lid, onder c, opgenomen uitzondering niet onder de handelingsbevoeging van hoofdstuk III van het Uitvoeringsbesluit.”¹

In beginsel mag covergiste mest dus ‘gewoon’ verhandeld worden: een verbod geldt niet. Indien aan de overige voorwaarden uit hoofdstuk III Ubm wordt voldaan, is het tevens toegestaan om de betreffende meststoffen te gebruiken.

Vervolgens bepaalt artikel 5, eerste lid, Ubm dat meststoffen, met uitzondering van zuiveringsslib, compost en herwonnen fosfaten, niet geheel of gedeeltelijk geproduceerd zijn uit afvalstoffen of uit reststoffen, tenzij het betreft de krachtens het tweede lid aangewezen stoffen. Het tweede lid van artikel 5 Ubm bepaalt dat bij ministeriële regeling afvalstoffen of reststoffen, categorieën afvalstoffen of reststoffen of eindproducten van bij die regeling omschreven bewerkingsprocédés kunnen worden aangewezen, indien er naar het oordeel van Onze Minister geen landbouwkundige en milieukundige bezwaren bestaan dat deze stoffen als meststof worden verhandeld of bij de productie van meststoffen worden verhandeld of bij de productie van meststoffen worden gebruikt.

De ministeriële regeling waarnaar in artikel 5, tweede lid, Ubm wordt verwezen is het Urm. In het bijzonder is artikel 4, onder d, Urm in dit geval van belang. Dit artikel bepaalt dat de in bijlage Aa, onder IV, Urm opgenomen eindproducten als meststof kunnen worden verhandeld, mits zij voldoen aan de artikelen 9 tot en met 15 (hoofdstuk III) Ubm. In bijlage Aa, onder IV en categorie 1, is het volgende eindproduct van bewerkingsprocédés opgenomen:

“Product dat verkregen is door vergisting van ten minste 50 gewichtsprocenten dierlijke meststoffen met als nevenbestanddeel uitsluitend één of meer van de stoffen die genoemd zijn onder de in onderstaande tabel onderscheiden categorieën of subcategorieën, met dien verstande dat de stoffen genoemd onder

¹ Stb. 2007, 251, p. 27.

categorie G uitsluitend worden gebruikt als nevenbestanddeel indien tevens de maximale waarden waarnaar in categorie G wordt verwezen niet worden overschreden (covergiste mest)."

Amfetamine is niet een stof die in deze bijlage (Aa-lijst) is opgenomen. Gelet op artikel 5 Ubm jo. artikel 4, onder d, Urm, wordt dus ons inziens niet voldaan aan artikel 5 als amfetamine als reststroom is *toegevoegd* aan het bewerkingsprocédé. Het digestaat mag in dat geval niet gebruikt en niet verhandeld worden. Aangezien de meststoffenwetgeving daarmee niet meer van toepassing is, is hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (over afvalstoffen) wél weer van toepassing (artikel 22.1, negende lid, Wet milieubeheer). Dit volgt ook uit de toelichting bij het Ubm, waarin wordt overwogen dat het de bedoeling is dat het regime van de Wet milieubeheer van toepassing blijft op stoffen die niet zijn aangewezen op de positieve lijst:

*"Op niet krachtens artikel 5, tweede lid, aangewezen stoffen of op meststoffen die vervaardigd of anderszins gemengd zijn met niet aangewezen stoffen, blijft het regime van de Wet milieubeheer onverkort van toepassing. Ook de wel bij ministeriële regeling aangewezen afvalstoffen die evenwel niet voldoen aan de in hoofdstuk II van het Uitvoeringsbesluit opgenomen samenstellingseisen, vallen onder het afvalstoffenregime van de Wet milieubeheer. Hetzelfde geldt voor zuiveringsslib en compost dat niet aan de samenstellingseisen van het Uitvoeringsbesluit voldoet."*²

De voorgaande conclusie over het memo van LNV betekent evenwel niet dat in deze specifieke zaak het verontreinigde digestaat ook als afvalstof moet worden aangemerkt. Op dit moment staat namelijk in werkelijkheid niet vast dat amfetaminen inderdaad als reststroom zijn *toegevoegd* en dus niet voldoen aan artikel 5 Ubm. In het onderstaande zal hier nader op worden ingegaan.

De kwalificatie van het digestaat in deze zaak

Wij achten goed verdedigbaar dat het met amfetamine besmet digestaat onder omstandigheden als (toepasbare) meststof kan worden aangemerkt. Dit is het geval indien in elk geval aan de vereisten uit bijlage Aa, onder IV en categorie 1, van de Urm wordt voldaan.

Uit artikel 5, tweede lid, Ubm jo. artikel 4, onder d, Urm jo. bijlage Aa onder IV en categorie 1 volgt dat voor de vraag of covergiste mest mag worden verhandeld enkel dient te worden gekeken naar welke stoffen worden vergist. Bijlage Aa, onder IV en categorie 1 Urm ziet niet op het product dat na vergisting ontstaat. Indien bij de vergisting enkel en alleen de toegestane hoeveelheid stoffen worden gebruikt die zijn opgenomen in de bijlage Aa, onder IV en categorie 1 Urm, dan kwalificeert het eindproduct in beginsel wél als meststof die verhandeld mag worden.

Ter volledigheid wijzen wij op de omstandigheid dat voor het gebruik van de meststoffen aanvullende regels kunnen gelden. Zo bepaalt artikel 4.1183 Bal in samenhang met artikel 6 Ubm dat een meststof onder normale gebruiksomstandigheden geen schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid van mens, dier of plant of voor het milieu. Op dit moment is het overigens nog onduidelijk of het met amfetamine verontreinigde digestaat schadelijke gevolgen heeft voor het milieu. Eerst begin februari worden hierover onderzoeksresultaten verwacht, neergelegd in een rapport van het RIVM.

Over de uitleg van de hierboven geciteerde bepaling en over het ontstaan van stoffen – zoals amfetamine – tijdens het proces van vergisting, zijn ons geen uitspraken of specifieke wetenschappelijke onderzoeken bekend.

Overigens merken wij op dat ook artikel 6 Ubm – en de parlementaire geschiedenis daarbij – een sterke aanwijzing bevat dat op het moment dat bij de vergisting wordt gehandeld

² Stb. 2007, 251, p. 37.

conform artikel 4, onder d, Urm jo. bijlage Aa onder IV en categorie 1 (en dus alle stoffen worden gebruikt die zijn toegestaan), in beginsel sprake is van een te gebruiken meststof.

Dit lijkt slechts anders als de meststof niet voldoet aan artikel 6 lid 3 Ubm, te weten dat toepassen onder normale gebruiksomstandigheden schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid van mens, dier of plant of voor het milieu. In het memo van LNV wordt gesteld dat indien de reststof is vervuild met stoffen waarvan het te verwachten is dat die in de gevonden mate in de reststof aanwezig zijn, het verdedigbaar is dat daarmee (impliciet) rekening is gehouden bij de aanwijzing. Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 6, derde lid, Ubm volgt verder dat uit deze bepaling voortvloeit dat meststoffen geen *ontoelaatbare* hoeveelheden residuen van gewasbeschermings-middelen, biociden, diergeneesmiddelen of andere verontreinigingen mag bevatten.³ Het enkele zich voordoen van enige verontreiniging met (onverwachte) stoffen doet evenwel geen afbreuk aan het zijn van meststof, noch aan de toepasbaarheid daarvan.

Aangezien het niet duidelijk is – en nog onderzocht wordt – wat de oorzaak is van de aanwezigheid van amfetamine in het digestaat, kan nog niet met zekerheid gezegd worden of het digestaat als meststof of als afvalstof gekwalificeerd moet worden. Uit het onderzoeksrapport 9 januari 2024 van de branche blijkt in feite dat zelfs (vrij) onaannemelijk is dat het als reststroom (als onderdeel van drugsafval) is toegevoegd, terwijl zelfs denkbaar is dat het ontstaat in het vergistingsproces.

Dat leidt ertoe dat op dit moment geen voldoende zekere grondslag is om handhavend op te treden tegen het op de gebruikelijke wijze afgeven van het digestaat. Voor zover sprake zou zijn van een overtreding van artikel 6 lid 3 van het Ubm zal het bovendien primair aan de NVWA zijn daartegen op te treden. Die is immers bevoegd gezag voor de toepassing van de Meststoffenwet.

III. Conclusie

Inmiddels is een deskundigenrapportage voorhanden van 9 januari 2024. Daarin wordt, ondersteund met een aantal feitelijke en deskundige analyses, naar ons oordeel aanmerkelijke en gereede twijfel opgeroepen ten aanzien van de aanname dat de amfetamine (als component van drugsafval) is toegevoegd in het covergistingsproces. De uitkomsten van de data-analyse wijzen in dezelfde richting.

Dat betekent dat naar ons oordeel op dit moment onvoldoende feitelijke en juridische grond bestaat om tot handhaving over te gaan. Immers staat niet vast dat de meststoffenwetgeving niet van toepassing is, zodat de betrokken inrichtingsgezagen niet bevoegd zijn om handhavend op te treden. Als eventueel sprake is van schending van de meststoffenwetgeving bij het verhandelen of toepassen van het digestaat als meststof, zal het aan de NVWA zijn om daartegen handhavend op te treden. Of aanleiding zou kunnen bestaan om handhavend op te treden op grond van enige zorgplicht uit de Omgevingswet is onzeker, mede nu op dit moment geen aanwijzingen bestaan dat het toepassen van het met amfetamine besmet digestaat als (toegelaten) meststof schadelijk kan zijn voor mens of milieu.

Graag lichten wij het voorgaande indien nodig nader toe.

Met vriendelijke groet,

³ *Stb.* 2007, 251.

Rens Snel & Patrick Zoeten