

Aan:
het Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
t.a.v. mevrouw C. Helder
Postbus 20350
2500 EJ 's-GRAVENHAGE



Assen, 30 januari 2024
Ons kenmerk 5/1.3/2024000144
Behandeld door Domein Ruimte (0592) 36 55 55
Onderwerp: Amfetamine in covergisters

Geachte mevrouw Helder,

I. Inleiding

Naar aanleiding van de vondst van amfetaminesporen in digestaat bij een aanzienlijk aantal vergisters in Noord-Nederland is in de afgelopen maanden geregeld contact geweest met vertegenwoordigers van uw ministerie. De positie van uw ministerie is het meest uitgebreid verwoord in een memo van 23 november 2023 aan de drie omgevingsdiensten van Noord-Nederland, met als onderwerp "Waarom met amfetamine verontreinigd digestaat moet worden aangemerkt als afvalstof en niet langer kan worden gekwalificeerd als verhandelbare meststof". In dat memo wordt ambtelijk de conclusie getrokken dat digestaat waaraan amfetaminen zijn toegevoegd geen verhandelbare meststof is. Dit zou betekenen dat sprake is van een afvalstof in de zin van de Wet milieubeheer. Verder stelt het memo dat amfetamine is opgenomen in lijst I bij de Opiumwet en daarom het verkopen, afleveren of verstrekken van digestaat met amfetamine is verboden.

In deze, afgestemde, lijn hebben de omgevingsdiensten, bij brieven van 12 oktober 2023 respectievelijk 17 oktober 2023, de branche geïnformeerd.

Inmiddels is nieuwe informatie aan het licht gekomen die twijfel oproept ten aanzien van een aantal feitelijke uitgangspunten voor die beoordeling. Wij kunnen niet aantonen dat de amfetamine (als onderdeel van drugsafval) is bijgemengd in de vergisters. Dat leidt bij ons tot de conclusie dat er op dit moment onvoldoende zekerheid bestaat dat sprake is van (dreigende) overtredingen ten aanzien van de handhaving waarvan wij bevoegd gezag zouden zijn.



Om die reden zijn wij als bevoegde gezagen in Noord-Nederland voornemens op 6 februari 2024 een besluit te nemen omtrent een nieuwe informerende brief aan de branche. Die komt er, kort gezegd, op neer dat wij op dit moment, als inrichtings-gezag, geen aanleiding of grond zien om handhavend op te treden tegen het afvoeren van het digestaat. De vraag of het verhandelen en het toepassen van het digestaat als meststof mogelijk strijdig is met de Meststoffenwet moet in eerste instantie door de NVWA worden beantwoord, die immers bevoegd gezag is ten aanzien van die wet. Wij achten dat op dit moment niet vanzelfsprekend.

Wij hechten eraan om u vooraf te informeren over ons voornemen. Voor zover de NVWA aanleiding zou zien om op te treden, kan zij zich daarop voorbereiden. Uiteraard zijn wij graag bereid mondeling een nadere toelichting te verschaffen. U kunt daarvoor contact opnemen met de heer mr. R. Snel van Trip advocaten waar het gaat om de juridisch inhoudelijk vragen en met gedeputeerde J. Otter waar het gaat om bestuurlijke onderwerpen.

Hieronder lichten wij u kort onze bevindingen toe.

II. De kwalificatie van met amfetamine verontreinigd digestaat

Uit artikel 1a Bgm (inmiddels 4.1183 Bal) volgt dat het verboden is om meststoffen te gebruiken. Dit verbod geldt niet voor meststoffen die voldoen aan de bij of krachtens hoofdstuk III van het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet (hierna: "Ubm") gestelde regels. Artikel 4 Ubm bepaalt 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 verhandelverbod 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 verhandelingseisen van hoofdstuk III van het Uitvoeringsbesluit."

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.

Artikel 5, eerste lid, Ubm bepaalt dat meststoffen, met uitzondering van zuiverings-slib, 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.

¹ Stb. 2007, 251, p. 27.

De ministeriële regeling waarnaar in artikel 5, tweede lid, Ubm wordt verwezen is de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (hierna: "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 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, is aldus geen sprake van een (verhandelbare) meststof als amfetamine is *toegevoegd* in het vergistingsprocédé. 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 samenstellings-eisen, vallen onder het afvalstoffenregime van de Wet milieubeheer. Hetzelfde geldt voor zuiveringsslib en compost dat niet aan de samenstellingseisen van het Uitvoeringsbesluit voldoet."*²

In zoverre kunnen wij ons vinden in uw memo: als uit wordt gegaan van de veronderstelling dat amfetamine (bijvoorbeeld als drugsafval) is bijgemengd in de vergistingsinstallatie, is geen sprake van een meststof.

Overigens stelt u in een latere reactie (van 22 december 2023) dat digestaat waaraan door de vergister actief amfetamine is toegevoegd, óók een meststof is. Als die conclusie juist is, dan is het verhandelen van een niet-verhandelbare meststof een overtreding van de Meststoffenwetgeving. Gelet op artikel 22.1, negende lid, van de Wet milieubeheer is hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer in dat geval niet van toepassing.

In de afgelopen periode is echter sterke twijfel gerezen over de vraag of de amfetaminen die zijn aangetroffen in het digestaat het gevolg zijn van het *toevoegen* van amfetamine (als onderdeel van drugsafval) tijdens of voorafgaand aan het vergistingsproces. Sterker nog: aanwijzingen die leiden tot de conclusie dat hiervan *geen* sprake

² Stb. 2007, 251, p. 37.

is, nemen toe. Een aantal factoren is daarbij relevant. De amfetamine is aangetoond in alle soorten vergisters en ook in vergisters die al heel lang stillagen. Er zijn geen andere stoffen (precursoren) aangetoond die gebruikelijker wijs (en bovendien in relatief veel grotere hoeveelheden) wél in drugsafval voorkomen. Amfetaminesporen worden aangetroffen in digestaat dat was ontstaan uit aangevoerde reststoffen waarin geen amfetamine kon worden aangetoond. Amfetaminesporen komen voor in het overgrote gedeelte van de bemonsterde vergisters, terwijl de data-analyse geen duidelijke gezamenlijke bron(nen) kan aanwijzen. Hoewel niet met zekerheid is te zeggen hoe de amfetamineverontreinigingen ontstaan, kan niet langer worden uitgesloten dat deze in het proces wordt gevormd of onderdeel is van een (gebruikelijke) restverontreiniging de aangevoerde, op de lijst toegelaten afvalstromen.

De aanname dat de verontreiniging ontstaat door het bijmengen van drugsafval is in elk geval naar ons oordeel op dit moment niet meer voldoende aannemelijk. Wij sturen u in de bijlage de rapportage van 9 januari 2024 die, in opdracht van de branche, onderzoek heeft gedaan naar de waarschijnlijke herkomst van de amfetamine. Wij sturen u voorts de bevindingen van onze eigen data-analyse naar de afvalstromen. Beide onderzoeken maken in elk geval sterk onaannemelijk dat de oorzaak kan worden gevonden in bijmenging van drugsafval.

Indien wordt aangenomen dat de amfetamine niet is bijgemengd, maar op andere wijze in het digestaat is terechtgekomen, dan leidt dat tot een andere conclusie omtrent de kwalificatie als meststof. Wij lichten dat nog kort nader toe.

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 stoffen worden gebruikt die zijn opgenomen in de bijlage Aa, onder IV en categorie 1 Urm, in de toegestane hoeveelheden, dan kwalificeert het eindproduct als meststof die verhandeld mag worden. Hierbij stellen wij vast dat artikel 6 Ubm – en de parlementaire geschiedenis daarbij – een sterke aanwijzing bevat dat, op het moment dat bij de vergisting volledig wordt gehandeld 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 en dat dit kan betekenen dat er zekere (rest)verontreinigingen met andere stoffen in kunnen voorkomen. Dat wordt pas problematisch als de meststof onder normale gebruiksomstandigheden schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid van mens, dier of plant of voor het milieu, óók als blijkt dat andere stoffen in de toegestane stoffen aanwezig zijn of in het proces ontstaan.³ Het is op dit moment overigens nog onduidelijk of het met amfetamine verontreinigde digestaat schadelijke gevolgen heeft voor het milieu, maar daar bestaan, voor zover ons bekend, geen duidelijke aanwijzingen voor of wetenschappelijk bewijs van, laat staan in de (uiterst) geringe hoeveelheden als waarom het hier gaat. Hoe dan ook zijn wij niet het bevoegd gezag om te oordelen of sprake is van overtreding van artikel 6, lid 3, Urm.

³ Stb. 2007, 251.

Tot slot merken wij op dat ons tot op heden niet is gebleken van enige vervolging wegens het verkopen, afleveren of verstrekken van met drugs(resten) verontreinigd digestaat, terwijl regelmatig lasten onder dwangsom worden opgelegd ter verwijdering hiervan. Bovendien zijn wij niet bevoegd om te handhaven op grond van de Opiumwet en laten wij de discussie over de toepasselijkheid hiervan derhalve buiten beschouwing.

III. Conclusie

Aangezien op dit moment feitelijk onvoldoende vaststaat dat amfetamine is bijgemengd in de vergisters, staat op dit moment ook niet met voldoende zekerheid vast dat geen sprake is van een meststof omdat in strijd zou worden gehandeld met artikel 5 Ubm. Wij kennen geen concrete gegevens waaruit volgt dat toepassing van het digestaat strijdig zou zijn met artikel 6, lid 3, Ubm. Dat is ook aan de NVWA en niet aan ons om te beoordelen. Voor eventueel handhavend optreden door het bevoegd gezag van de inrichting is voorwaardelijk dat wél voldoende vaststaat dat sprake is van een overtreding en dus dat geen sprake is van een meststof. Dat betekent dat er voor ons, op dit moment, als bevoegd gezag van de betrokken inrichtingen, geen grondslag is om rechtmatig handhavend op te treden.

Mochten wij nadere informatie krijgen die tot een andere conclusie leidt, dan brengen wij u hiervan op de hoogte. Wij zouden van onze kant graag geïnformeerd willen worden en blijven omtrent de ontwikkelingen en eventuele (handhavings)besluiten op landelijk niveau in dit dossier.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,
mede namens provincies Groningen en Fryslân, gemeenten Midden-Drenthe,
Coevorden Borger-Odoorn, Aa en Hunze, Midden-Groningen, Veendam, Oldambt,
Stadskanaal, Het Hogeland, Leeuwarden, Súdwest-Fryslân, Noardeast Fryslân,
De Fryske Marren,



, voorzitter



, secretaris

Bijlagen:

1. Rapportage + bijlage van 9 januari 2024
2. Bevindingen data-analyse naar afvalstromen