

EINDRAPPORT
Pilot Organisch (rest) Materiaal Als Bodemverbeteraar
REGELGEVING
Juni 2022

Partners Pilot OMAB



Colofon:

Dit rapport is tot stand gekomen
door samenwerking van:

Gemeente Dalftsen
Gemeente Ommen
Gemeente Hardenberg
Waterschap Vechtstromen
Waterschap Drents Overijsselse Delta
ANV De Ommer Marke
Provincie Overijssel

Auteur: Anet Bovendeert
met bijdrage van
Bram de Vos
Informatie over de pilot OMAB,
De rapporten en bijlagen zijn te vinden op
de website van ANV De Ommer Marke
www.ommermarke.nl

Inlichtingen via
omabvechtdal@gmail.com of
tel.: 0523-235559

Voorwoord

Aan het eind van de pilot OMAB (Organisch (rest) Materiaal Als Bodemverbeteraar) kunnen wij concluderen dat er met de pilot veel is bereikt. Er is meer duidelijkheid gekomen over de voor- en nadelen van het gebruik van maaisel voor bodemverbetering..

Ook qua regelgeving is er meer duidelijkheid en er is nu een concrete mogelijkheid om maaisel binnen de regelgeving toe te passen op de bodem.

Wij hopen dat binnen afzienbare tijd de regelgeving zo zal zijn aangepast, dat de agrariër met plaatselijk 'schoon en onverdacht' maaisel, dié bodemverbeteraar mag maken die het beste past bij zijn bodem en bedrijfsvoering. Deze pilot geeft hiervoor een eerste aanzet. Een bijdrage aan een duurzame circulaire organische economie .

Dit rapport is tot stand gekomen door samenwerking van de gemeenten Dalfsen, Ommen en Hardenberg, de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta, ANV De Ommer Marke en de Provincie Overijssel.

Door de inzet van de Omgevingsdienst IJsselland zijn er flinke stappen gezet op het gebied van de regelgeving, wat geleid heeft tot een toegestane werkwijze voor verantwoord gebruik van maaisel in de landbouw; de 'Overijsselse Standaard'.

Van de pilot OMAB zijn ook de rapporten 'Onderzoek' en 'Toepassing' verschenen. Zij zijn alle drie, samen met de bijbehorende bijlagen te vinden op de website van ANV De Ommer Marke

www.ommermarke.nl

Inhoud

SAMENVATTING	3
INLEIDING	4
DOELEN	4
AANPAK	6
RESULTATEN	9
CONCLUSIES	9

BIJLAGE 1 : Overijsselse Standaard

BIJLAGE 2 : Toelichting Overijsselse Standaard

Samenvatting

Als onderdeel van de pilot OMAB (Organisch (rest) Materiaal Als Bodemverbeteraar, is uitgezocht wat de regelgeving is met betrekking tot het gebruik van maaisel voor bodemverbetering in de landbouw. Toen duidelijk was waar de knelpunten lagen is getracht de regelgeving aangepast te krijgen door bijdragen aan de landelijke belangenorganisatie Circulair Terreinbeheer, het schrijven van zienswijzen en contacten met verschillende overheden en omgevingsdiensten.

Er is gekozen om voor alle onderzoeksactiviteiten van OMAB, toestemming aan te vragen. Niet alleen om het onderzoek te kunnen uitvoeren, maar ook om overheden en organisaties er bewust van te maken dat de regelgeving, soms ontwikkelingen ten behoeve van het sluiten van kringlopen, in de weg zit. Daarmee komt dan de discussie op gang van hoe hier mee om te gaan.

Verandering van regelgeving loopt over veel schijven en neemt veel tijd in beslag, terwijl de praktijk aan de slag wil.

Daarom is gekeken wat de mogelijkheden zijn binnen de 'Vrijstellingsregeling Plantenresten'.

Door samenwerking van leveranciers van maaisel (gemeenten en waterschappen) en agrariërs is een voorstel opgesteld voor een werkwijze die in de praktijk werkbaar is én die valt binnen de 'Vrijstellingsregeling Plantenresten' en overige regelgeving. Kern van de werkwijze is dat er 'schoon en onverdacht' maaisel aan de agrariër wordt geleverd en dat agrariërs dit volgens 'goed landbouwgebruik' toepassen.

Aan de Provincie werd de vraag gesteld of de voorgestelde werkwijze toegestaan is.

Na een motie in Provinciale Staten, die unaniem werd aangenomen en die GS oproept om de mogelijkheden te onderzoeken om verantwoord gebruik van maaisel om de bodem te verbeteren, mogelijk te maken, kwam er schot in de beantwoording van deze vraag.

In overleg met de Omgevingsdienst IJsselland is dit voorstel vervolgens verder uitgewerkt en verbeterd.

Vervolgens heeft de Provincie Overijssel deze werkwijze april 2020 voor heel Overijssel goedgekeurd. De benaming is vervolgens de 'Overijsselse Standaard voor verantwoord gebruik van maaisel', kortweg de 'Overijsselse Standaard' geworden.

Daarmee is gebruik van maaisel voor bodemverbetering in Overijssel mogelijk geworden.

Bewerkingen zoals fermenteren (bokashi maken) en actief composteren, zijn echter op het agrarische bedrijf nog niet toegestaan.

Het zou binnen de regelgeving mogelijk moeten zijn dat 'schoon en onverdacht' maaisel verwerkt kan worden tot de bodemverbeteraar die de plaatselijke bodem nodig heeft.

In het proces van veranderingen in (het omgaan met) regelgeving is het belangrijk dat alle partijen vanaf het begin betrokken zijn, dat er een gezamenlijk doel is en dat een partij de regie neemt.

Inleiding

Organische stof in de bodem is belangrijk voor de fysische, biologische en chemische gesteldheid van de bodem.

Een van de manieren waarop agrariërs het gehalte aan organische stof in hun bodems kunnen verhogen is het aanvoeren van maaisel van bermen, watergangen, bergingen, dijken, etc. (hierna genoemd 'maaisel'). Daarbij ontstaat de vraag hoe met dit maaisel om kan en mag worden gegaan, wat de risico's zijn en wat het oplevert.

Leveranciers van maaisel worden geconfronteerd met hoge kosten voor het afvoeren van dit maaisel. Daarnaast kan meer organische stof in de bodem bijdragen aan het oplossen van (hun) maatschappelijk opgaven zoals een gezonde bodem = gezond voedsel, het waterbergend vermogen en biodiversiteit.

Vraag en aanbod kunnen niet op elkaar worden afgestemd door regelgeving, die bepaald dat het bedoelde maaisel gezien wordt als afval.

Daarom is in het Vechtdal-Overijssel in 2016 de pilot OMAB opgezet door de gemeenten (Dalfsen, Ommen en Hardenberg), de waterschappen (Drents Overijsselse Delta en Vechtstromen) en ANV De Ommer Marke (agrariërs) met ondersteuning van de Provincie Overijssel.

OMAB staat voor Organisch (rest) Materiaal Als Bodemverbeteraar.

De pilot OMAB heeft vanaf het begin drie pijlers gehad: onderzoek (waarom zou ik maaisel gebruiken?), regelgeving (wat mag ik met maaisel?) en toepassing (hoe regel ik het gebruik organisatorisch en juridisch?).

Dit rapport geeft verslag van de bemoeienis van de pilot OMAB met de regelgeving.

De resultaten van het onderzoek en de ervaringen bij de toepassing van de 'Overijsselse Standaard' staan in aparte rapporten. Deze zijn te vinden op de website van ANV De Ommer Marke (www.ommermarke.nl)

Nu de pilot stopt gaan we er van uit dat ontwikkelingen op het gebied van regelgeving, door zullen gaan. Wij streven naar plaatselijk gebruik (kort vervoer, geen extra kosten tussenhandel) en mogelijkheden om op het agrarische bedrijf, die bewerkingen en toevoegingen te gebruiken, die het beste passen bij de eigen grond en bedrijfsvoering.

Het ministerie van LNV laat onderzoek uitvoeren (2021-2024) naar nut en risico's van het gebruik van maaisel én de effecten op milieu van bewerkingen. De resultaten zullen meegenomen worden in de besluiten om de regelgeving aan te passen.

De resultaten van de pilot OMAB worden hier in meegenomen.

Doelen

Algemeen:

Het praktijkrijp maken van het gebruik van plaatselijk organisch (rest)materiaal van bermen, watergangen, bergingen en natuurterreinen, voor bodemverbetering in hetzelfde gebied, met zo min mogelijk verliezen aan uitgangsmateriaal, met zo weinig mogelijk input van energie en waarbij de milieubelasting zo klein mogelijk is.

Hierbij hoort ook het bijdragen aan een regelgeving die het verantwoord gebruik van maaisel om de bodem te verbeteren mogelijk maakt.

Dit zal moeten leiden tot een systeem waarin voor langere tijd bij agrariërs plaatselijk maaisel gebruikt kan worden om de bodem te verbeteren op het gebied van bodemvruchtbaarheid, structuur, ziekteverendheid en waterbergend vermogen, terwijl de uitspoeling wordt beperkt. De zogenaamde Circulaire Organische Economie.

Regelgeving:

Voor het onderdeel regelgeving leidt dit tot de volgende vragen:

- Hoe krijgt de pilot OMAB toestemming om onderzoek te doen naar nut en risico's bij het gebruik van maaisel dat omgezet is in een bokashi of bioterra-compost, ter verbetering van de bodem?
- Welke landelijke initiatieven zijn er om de regelgeving met betrekking tot het gebruik van maaisel, duidelijk en aangepast te krijgen?
- Hoe kan de pilot OMAB daar aan bijdragen?
- Wat zijn de mogelijkheden binnen de Vrijstellingsregeling Plantenresten?

Aanpak

Eerste stap was om de benodigde toestemming voor het onderzoek aan te vragen.

In eerste instantie werd er gezocht naar de persoon, die uit kon leggen hoe het zit en wie er over gaat. Die kon echter niet gevonden worden.

Het RUD (Regionale Uitvoerings Dienst) en Provincie wezen naar elkaar en naar de gemeenten. Tenslotte is er bij de gemeente Dalfsen een melding gedaan en bij de gemeenten Ommen en Hardenberg zijn omgevings-vergunningen aangevraagd, die toegekend zijn.

Niet alleen toestemming voor de pilot, ook algemene mogelijkheden om op een verantwoorde manier, maaisel voor bodemverbetering, in de landbouw te gebruiken, is een doel van de pilot.

Het gaat dan om:

- het gebruik van maaisel in de landbouw en
- over de mogelijkheid om van dat maaisel bokashi te maken (of een andere bewerking op toe te passen).

Stand van zaken regelgeving bij aanvang pilot (2016/2017)

- Maaisel, waar 'een organisatie zich van ontdoet', is afval voor de regelgeving.
- Fermentatie (bokashi maken) is niet opgenomen in de regelgeving (in tegenstelling tot composteren).
Sommigen zeggen op basis hiervan: er staat niet in dat het niet mag, dus het mag, anderen trekken de conclusie dat als het er niet in staat, het dus niet mag.
- 'De 'Vrijstellingsregeling Plantenresten' zegt dat maaisel binnen 1km naar landbouwgrond mag worden verplaatst mits meteen ondergewerkt en voldaan wordt aan overige regelgeving.
- Het is niet duidelijk wie hier eigenlijk over gaat. Wie is bevoegd gezag.
- Ook is niet duidelijk wat die 'overige regelgeving' inhoudt.
- Melding gemeente Dalfsen, omgevingsvergunningen in Ommen en Hardenberg

Landelijk worden dezelfde vragen gesteld.

OMAB sluit zich in 2017, als een van de eerste pilots, aan bij het landelijk opererende samenwerkingsverband 'Circulair Terreinbeheer'. Deze organisatie zet zich op dat moment in voor alle mogelijke gebruik van maaisel, dus ook voor het maken van papier, paaltjes etc.

In de discussie over wat de meeste waarde heeft bij hergebruik; bodemverbetering of papier, of biogas, heeft de pilot OMAB er steeds op gewezen dat maaisel voor bodemverbetering met zowel de kenmerken 'hergebruik' en 'volksgezondheid en welzijn' hoog scoort op de verschillende duurzaamheidsladders

Intussen was er vanwege een keurmerk duurzaamheid van de gemeente Dalfsen, dat ingetrokken dreigde te gaan worden vanwege deelname aan de pilot OMAB, de noodzaak om ontheffing aan te vragen bij de Provincie Overijssel.

Die blijkt het 'bevoegd gezag' voor ontheffingen voor het gebruik van maaisel in het kader van onderzoek, bij hoeveelheden >1000 ton. In de regelgeving is ruimte voor experimenten mits deze geen onaanvaardbare risico's met zich meebrengen en er zicht is op toepassing (nut) in de toekomst.

Hoewel op de locaties maximaal 150 m3 ligt, wordt door OMAB een ontheffing aangevraagd voor alle locaties in een keer (dus voor 6 x 200 is 1200 m3).

In fase 5 willen we onderzoeken hoe logistiek en juridisch zaken in de praktijk geregeld kunnen worden. Daarvoor is een gebied met meerdere afnemers nodig. Het wordt afgeraden om meteen voor het hele onderzoek, dus inclusief de uitbreiding in fase 5, ontheffing aan te vragen. De hoeveelheid zou de kans op verlening verkleinen.

De Provincie is dus aan zet, wat logisch is. Anders wordt er toestemming gegeven door de organisatie (de gemeente) die ook de leverancier van het maaisel is.

Juni 2018 wordt de ontheffing verleend. Hierin staan erg veel voorwaarden die verzekeren dat het om onderzoek gaat.

Door inspanningen van diverse kanten wordt per 1 januari 2019 de 'Vrijstellingsregeling Plantenresten' aangepast. De afstand waarover maaisel verplaatst mag worden gaat van 1 naar 5 km. Maaisel telt niet mee in de mestboekhouding. Juni 2019 wordt ook de mogelijkheid voor tussenopslag (tussen maaien en op het land brengen) geregeld.

Daarmee is er nog geen duidelijkheid over de voorwaarden bij toepassing van de Vrijstellingsregeling Plantenresten'. En er is nog geen duidelijkheid over wat de 'overige regelgeving', waar ook aan voldaan moet worden, inhoud.

Stand van zaken regelgeving 2019:

- Vrijstellingsregeling Plantenresten geldt tot maximaal 5 km. van oogstplek
- Maaisel moet zo snel mogelijk ondergewerkt worden. Bewerking is niet toegestaan.
- Tussenopslag (op een hoop laten liggen) is wel toegestaan als dit nodig is voor 'goed landbouwkundig gebruik'.
- Maaisel telt niet mee voor de mestboekhouding vanwege goed landbouwgebruik.
- Boven 1000m3 is de Provincie het bevoegd gezag, daaronder de gemeente.
- Maaisel voor de landbouw valt onder twee ministeries: LNV in verband met de meststoffenwetgeving en IenW in verband met de afvalstatus.

In 2019 wordt begonnen met de voorbereiding voor de uitvoering van het onderzoek naar juridische en organisatorische opgaven in fase 5 .

Hiervoor is uitbreiding van de ontheffing nodig (meer bedrijven doen dan mee). De Omgevingsdienst laat echter weten dat de kans hierop nihil is.

In het kader van het scheppen van mogelijkheden voor het gebruik van maaisel in heel Overijssel start OMAB met een zoektocht naar de mogelijkheden die er zijn binnen de 'Vrijstellingsregeling Plantenresten'.

Om een concrete vraag te kunnen stellen wordt er in gezamenlijk overleg met zowel leveranciers als ontvangers, een voorstel voor een werkwijze geschreven, die binnen de Vrijstellingsregeling Plantenresten' valt. Belangrijk voor de leveranciers is dat het werkbaar is en belangrijk voor de agrariërs is dat zij verzekerd zijn van 'schoon en onverdacht' maaisel.

De concrete vraag aan de Provincie is: 'Als we op deze manier werken, mag dat dan?'

Bij zowel de provincie als de omgevingsdienst zijn er mensen die wel mee willen werken, maar als organisatie wordt de boot nog afgehouden. Er zijn andere prioriteiten.

Daarom wordt contact gezocht met de politiek. Na brieven aan de Gedeputeerde en Statenleden en inspreken bij de Provinciale Staten, wordt een motie ingediend, die unaniem wordt aangenomen. De motie geeft Gedeputeerde Staten de opdracht, om de mogelijkheden te onderzoeken voor verantwoord gebruik van maaisel en om inzet te plegen die aanpassing van de regelgeving bevordert.

In het daarop volgende overleg met de Omgevingsdienst IJsselland wordt het voorstel bijgewerkt en passend gemaakt, binnen de overige regelgeving voor gebruik en opslag van maaisel.

April 2020 komt de Provinciale goedkeuring voor de voorgestelde werkwijze, die daarmee de benaming 'Overijsselse Standaard voor het verantwoord gebruik van maaisel' krijgt; kortweg de 'Overijsselse Standaard'.

Stand van zaken regelgeving 2022:

- In Overijssel mag maaisel gebruikt worden in de landbouw wanneer er gewerkt wordt volgens de richtlijnen van de 'Overijsselse Standaard voor verantwoord gebruik van maaisel'. Deze werkwijze verzekert de agrariër van 'schoon en onverdacht' maaisel.
- Bewerkingen van maaisel zijn verboden - factsheet van het ministerie van LNV, juni 2021
- Circulair Terreinbeheer richt zich op maaisel voor bodemverbetering.
- Regelgeving met betrekking tot maaisel wordt nog niet aangepast – eerst (3 jarig) onderzoek WUR naar 'nut en risico's'.
- Oproep van overheid om in het kader van een circulaire economie de ruimte in de regelgeving op te zoeken (Taskforce handreiking afvalstoffen).
- Start omzetten Landelijke Afvalstoffen Plan (LAP) wordt omgezet in een Circulair Materialen Plan (CMP).

De gemeente Dalfsen en WDOdelta besluiten om deze meteen toe te gaan passen op het grondgebied van Dalfsen. Daardoor kan de praktijkproef in fase 5 op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd.

Ook landelijk zijn er ontwikkelingen. De roep om de regelgeving aan te passen, aan de maatschappelijke ontwikkelingen die bijdragen aan een circulair organische economie, wordt steeds sterker. Vooralsnog zijn er echter nog geen veranderingen te verwachten voor gebruik van maaisel. Des te meer reden om gebruik te maken van de mogelijkheden die er nu wel zijn.

Volgende stap zou moeten zijn om ook bewerkingen mogelijk te maken. Bewerkingen die het maaisel geschikter maken voor een gezonde en productieve (landbouw)bodem. Omdat iedere bodem en iedere bedrijfsvoering weer anders is maatwerk belangrijk. De agrariër neemt hierbij een sleutelpositie in.

Resultaten

De bemoeienis van OMAB met de regelgeving heeft geleid tot de moeilijk meetbare resultaten:

- Bewustwording van de beperkende werking van regelgeving (afval, fermenteren),
- Kennis over de bestaande regelgeving; de mogelijkheden en de knelpunten en,
- Samenwerking tussen de partijen in de keten (leveranciers, ontvangers, beleid, handhaving).

En daarnaast voor concrete resultaten namelijk:

- de 'Overijsselse Standaard' met toelichting (Zie bijlage 1 en 2)
- formulieren voor aanmelding door leveranciers en melding maaiselhoop door agrariër
- een brochure met de belangrijkste informatie over de 'Overijsselse Standaard' (bijlage 3).

Beantwoording van de vragen uit de doelen:

- [Hoe krijgt de pilot OMAB toestemming om onderzoek te naar nut en risico's bij het gebruik van maaisel dat omgezet is in een bokashi of bioterra-compost, ter verbetering van de bodem?](#)

In eerste instantie door het doen van een melding of aanvraag omgevingsvergunning, in tweede instantie door ontheffing door de provincie

- [Welke landelijke initiatieven zijn er om de regelgeving met betrekking tot het gebruik van maaisel, duidelijk en aangepast te krijgen?](#)

Het samenwerkingsverband 'Circulair Terreinbeheer' dat samengegaan is met de 'Biomassa Alliantie'.

- [Hoe kan de pilot OMAB daar aan bijdragen?](#)

Door concreet een melding te doen, een vergunning of ontheffing aan te vragen worden overheden en organisaties geconfronteerd met de onduidelijkheid. Het betrekken van de Daarnaast kan zij de politiek betrekken en lang die weg vastlopende aanvragen lostrekken.

- [Wat zijn de mogelijkheden binnen de Vrijstellingsregeling Plantenresten?](#)

In Overijssel is de Vrijstellingregeling Plantenresten uitgewerkt tot de 'Overijsselse Standaard'.

Conclusies

- Binnen de Vrijstellingsregeling Plantenresten zijn er mogelijkheden om een werkwijze uit te werken die verantwoord gebruik van maaisel voor bodemverbetering mogelijk maken.
- Binnen iedere organisatie zijn er mensen die met oog voor verantwoord gebruik zich in willen zetten voor een verandering. Samenwerking met alle partijen die er bij betrokken zijn (overheden, handhaving, leveranciers en ontvangers etc.), is belangrijk
- Er is nog inzet nodig om het mogelijk te maken dat plaatselijk 'schoon en onverdacht' maaisel zodanig op het agrarische bedrijf bewerkt kan worden, dat er een optimale bodemverbeteraar ontstaat voor de eigen bodems. Denk aan verschillende toevoegingen (waaronder mest) en omzetting met of zonder zuurstof.
- Zolang de landelijke regelgeving niet verandert kan een uitwerking van de 'Vrijstellingsregeling Plantenresten' gebruikt worden.
- Stel deze uitwerking samen met vertegenwoordigers uit de hele keten.
- De 'Overijsselse Standaard' kan hiervoor als leidraad dienen.