

Reactie op 'Contouren toekomstig mestbeleid'

CLM Onderzoek & Advies

Frits van der Schans

20 oktober 2020

De afgelopen jaren heeft CLM Onderzoek & Advies (CLM) met belangstelling kennis genomen van verschillende visiedocumenten die het ministerie LNV heeft opgesteld en uitgebracht. De landbouw zou zich meer moeten richten op het sluiten van de (nutriënten)kringlopen (kringlooplandbouw) en op een landbouw die meer gebruik maakt van natuurlijke processen (natuurinclusieve landbouw). Die ontwikkelingsrichtingen worden onderbouwd vanuit het besef dat een aantal milieuvraagstukken -ondanks decennialange inzet van overheid en bedrijfsleven- nog steeds voortduren. Meest prangend daarbij zijn de belasting van oppervlakte- en grondwater en lucht met stikstof, fosfaat, residuen van gewasbeschermingsmiddelen en broeikasgassen.

Om de stikstofemissie naar de lucht (en zo de stikstofdepositie naar de natuur) te verminderen zijn recent de nodige beleidswijzigingen voorgenomen. Dat beleid zal sterk ingrijpen op de (omvang van de) Nederlandse veehouderij in het komend decennium. Daarnaast ervoer het ministerie LNV terecht de wens om het mestbeleid te vereenvoudigen en de effectiviteit te vergroten. Deze heroverweging heeft uiteindelijk geleid tot de brief "Contouren toekomstig mestbeleid" waarin het ministerie de hoofdlijnen van het toekomstig mestbeleid uitwerkt.

Samengevat is onze reactie op deze brief "**mestbeleid langs twee sporen is verstandig, maar enkele onderdelen lijken onvoldoende doordacht**".

Tweesporenbeleid voor de veehouderij - Een quick reality check

Hees en Van der Schans (2008) in opdracht van ministerie VROM

In dit rapport zijn twee hoofdlijnen voor beleid uitgewerkt. Een lijn voor grondgebonden bedrijven, die alle dierlijke mest op eigen land kunnen aanwenden, en een lijn voor niet-grondgebonden bedrijven. De beschikbare milieugebruiksruimte voor ammoniak en broeikasgassen zou primair beschikbaar dienen te komen voor de grondgebonden bedrijven en deze bedrijven zouden zich - vanwege de relatief geringe milieubelasting en fraudedruk- bedrijfsspecifiek kunnen verantwoorden. De samenvatting in dit rapport eindigt met de passage:

"Per saldo lijkt een beleidsdifferentiatie voor veebedrijven met meer resp. minder milieurisico's een kosten-baten analyse te kunnen doorstaan. Om de fraudedruk op het systeem te beperken, zou er gestuurd kunnen worden op de omvang van de veestapel, bijvoorbeeld door emissierechten (voor ammoniak en/of broeikasgassen), dierrechten (niet alleen voor varkens en pluimvee, maar ook voor melkvee) of via het vergunningstelsel.

Maar de belangrijkste meerwaarde van de beleidsdifferentiatie zit misschien wel in het maatschappelijk belang om bedrijven in de buurt van extensieve duurzaamheid te 'prikkelen' op te schuiven in de richting van grotere grondgebondenheid."

Twee-sporen beleid is verstandig

De diversiteit binnen de Nederlandse landbouw is zo groot dat het moeilijk is om robuust en effectief beleid te maken dat voldoende rekening houdt met die variatie. De door de sector

gewenste specificaties en differentiaties van het mestbeleid hebben geleid tot een kerstboom aan regels, voorwaarden en criteria. Dit bemoeilijkt, zowel voor boeren als voor overheid, een goede uitvoering van het beleid. Het beleidsvoornemen maakt het mogelijk om mestbeleid specifiek te richten op veehouderijbedrijven die wel en niet grondgebonden zijn. Doordat milieurisico's van en fraudedruk op deze bedrijven sterk verschillen, kan het mestbeleid sterk vereenvoudigen en beter uitvoerbaar worden gemaakt.

Definitie van grondgebondenheid

Bij grondgebonden veehouderij bedrijven gaat de minister ervan uit dat alle dierlijke mest op eigen gronden en of op gronden in de omgeving waarmee contracten zijn gesloten, kan worden aangewend. Deze definitie sluit aan bij het advies van de sectorale Commissie Grondgebondenheid en het lijkt verstandig enkele punten aan te scherpen:

- **Ga uit van een forfaitaire verantwoording van de mestproductie** zoals ook gebeurd bij de verantwoording van productierechten voor melkvee, varkens en pluimvee. De sector opteert al jaren voor een bedrijfsspecifieke verantwoording van de mestproductie. De door de sector in de afgelopen 10 jaar ontwikkelde methodiek (Kringloopwijzer) is nog steeds onvoldoende juridisch betrouwbaar. Mede daardoor zal bedrijfsspecifieke verantwoording op de nodige uitvoeringsproblemen stuiten.
- **Gronden van derden structureel contracteren** om te voorkomen dat bedrijven van jaar op jaar heen en weer flippen van wel naar niet grondgebonden en vice versa. Te denken valt aan een minimale looptijd van 5 jaar van de samenwerkingscontracten.
- **Grondgebondenheid op korte afstand van de bedrijfsgebouwen**, zodat de gronden daadwerkelijk worden gebruikt voor en door het veehouderijbedrijf. Op korte afstand kan mest op de gronden worden gebruikt en gaan voer en gewasresten van de gronden naar het bedrijf. Als basis hiervoor kan een maximum afstand van bedrijf naar alle gronden worden aangehouden van 20 km.

Opties voor een grondgebonden melkveehouderij

Rougoor en Van der Schans (2014) in opdracht van ministerie I&M

Dit rapport beschrijft opties voor een grondgebonden melkveehouderij. Duurzaamheidseffecten en uitvoeringstechnische aspecten zijn in beeld gebracht en de visie van personen rondom en uit de melkveehouderij ten aanzien van deze opties wordt belicht. De verschillende opties:

- richten zich op de voederproductie, door een minimum te stellen aan de eigen voederproductie per kg melk, resp. een maximum aan de voeraankoop per hectare;
- limiteren de veedichtheid of de melkproductie per ha;
- limiteren de mestproductie per hectare; forfaitair of bedrijfsspecifiek;
- zijn gericht op het weiden van melkkoeien of op voldoende huiskavel voor weidegang.

Zowel op veel duurzaamheid als uitvoerbaarheid scoren de opties gericht op veedichtheid en melkproductie per ha relatief goed. Deze opties zijn geschikt voor de melkveehouderij, maar niet direct door te vertalen naar bijvoorbeeld de intensieve veehouderij. Opties die voor alle type veehouderijbedrijven geschikt lijken, zijn 'forfaitaire mestproductie per hectare' en 'maximering van de aankoop van voer per hectare'. Beide opties zijn toepasbaar in alle veehouderijsectoren.

Voor de indeling van bedrijven in grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven, heeft CLM in de afgelopen jaren een aantal suggesties voor definities beschreven. In de kaders zijn deze rapporten in het kort belicht. Indeling op basis van *'een maximale forfaitaire mestproductie per hectare'* heeft het meeste perspectief. Die definitie is eenvoudig, goed uitvoerbaar en geeft sturing op veel duurzaamheidsthema's. De optie *'maximale aanvoer van stikstof per hectare'* biedt ook perspectief omdat daarmee kan worden gestuurd op vermindering van stikstofoverschot en -emissies vanuit de veehouderij.

Niet alle overschotmest verwerken

In de toekomst zijn veehouderijbedrijven grondgebonden of zij zijn niet-grondgebonden. Intensieve veehouderijbedrijven met enige grond zullen daardoor moeten kiezen, gronden verwerven (koop of pacht) en zo extensiveren óf alle dierlijke mest verwerken. Dit zorgt weliswaar voor eenvoudig beleid maar dit is om meerdere redenen onverstandig.

- **Mest verwerken staat haaks op kringlooplandbouw.** Kringlooplandbouw is gericht op het sluiten van kringlopen zo klein als mogelijk en zo groot als nodig. Daarom heeft het de voorkeur om dierlijke mest zoveel als mogelijk zonder bewerken op de grond te gebruiken. Dit bespaart energie (en kosten) voor transport en verwerking. Daarom zou het goed zijn als niet grondgebonden bedrijven op eigen grond hun dierlijke mest mogen gebruiken.
- **Veel niet verwerkte mest is een uitstekende meststof.** Er is een grote variatie in de kwaliteit van dierlijke mest en de bruikbaarheid van die mest in de akker- en tuinbouw. Zo is vaste mest met veel organische-stof heel waardevol. Het is zonde dat juist die mest voor een groot deel wordt verbrand (pluimveemest) of geëxporteerd (geitenmest). Deze mest kan veel beter direct worden gebruikt dan verwerkt.
- **Ruwe mest is geschikt als 'basis-meststof'.** Voor de teelt van gewassen wordt in het voorjaar veelal dierlijke mest als 'basis-meststof' gebruikt. Daar bovenop wordt kunstmest gebruikt waarmee een specifiek op elk gewas afgestemde hoeveelheid nutriënten wordt gegeven. Ministerie LNV wil deze kunstmest laten produceren uit verwerkte dierlijke mest, maar daarvoor is het niet nodig om alle mest van niet-grondgebonden bedrijven te verwerken.
- **Geen biologische mest verwerken.** Er is nog steeds minder biologische mest beschikbaar dan waaraan akkerbouwers en tuinders behoefte hebben. Om dit tekort aan te vullen, mag beperkt gangbare mest van grondgebonden bedrijven worden gebruikt. Zolang er een tekort aan biologische dierlijke mest is, is het zeer onverstandig om mest van biologische, niet-grondgebonden bedrijven te verwerken.
- **Geen mestverwerking bij primaire scheiding.** In een aantal nieuwe stalsystemen worden mest en urine direct gescheiden, voordat zij bij elkaar kunnen komen. Met zo'n stalstelsel ontstaan – zonder mestverwerking – een tweetal specifieke meststoffen. Feitelijk is mestverwerking integraal onderdeel van het stalstelsel en niet meer nodig op dit type niet-grondgebonden veehouderijbedrijven.

Geen 'kalenderlandbouw' op grondgebonden bedrijven

Vrijwel elk jaar is er discussie over het uitrijden van dierlijke mest buiten de tijdvensters die daarvoor wettelijk zijn vastgelegd ('kalenderlandbouw'). Weersomstandigheden maken dat niet alle dierlijke mest die mag worden aangewend binnen het tijdvenster kan worden aangewend, en mede daardoor zijn mestopslagen niet toereikend. Juist grondgebonden bedrijven hebben er groot belang bij om alle dierlijke mest optimaal aan te wenden. Dus geef volledig grondgebonden bedrijven met ruim voldoende mestopslag, een ruimer uitrijdvenster en los daarmee dit vraagstuk structureel en zonder milieurisico op.

Van mestbeleid naar bemestingsbeleid - Relas van een ontdekkingsreis"

Hees, Rougoor en Van der Schans (2012) in opdracht van ministerie I&M

Dit rapport beschrijft dierlijke mest gezien vanuit perspectief veehouder (mestoverschot, verwijderingskosten, etc.) en akkerbouwer (mestbehoefte en bemestingskosten, etc.). Een transitie van het ene perspectief (mestbeleid) naar het andere (bemestingsbeleid) vormt kansen voor zowel de landbouw als de overheid. Uit de slotbeschouwing:

"Er is intussen meer dan één generatie agrariërs in Nederland opgegroeid met het mestvraagstuk. Het is bijna 40 jaar een hoofdpijndossier voor de overheid, maar zeker ook voor de sector zelf. Er is onmiskenbaar veel bereikt. Van de dumppraktijken van destijds is nauwelijks meer sprake en het kunstmestgebruik is ongeveer gehalveerd. Maar er is nog een weg te gaan en – belangrijker – er liggen risico's om de hoek: de afschaffing van de melkquotering en mogelijk van de dierrechten en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van de mestproductie vanaf 2015.

De geschiedenis overziende komen we tot de conclusie dat er dringend behoefte is aan een perspectief op een blijvende oplossing over 10 à 15 jaar. Zo'n perspectief sluit ook aan bij de kabinetsbrief van september 2011 om rond 2025 een balans te bereiken op de mestmarkt."

"Tijdens de uitwerking van het vernieuwde mestbeleid in de komende jaren moet worden voorkomen dat het gewenste eindplaatje uit beeld raakt. Dat plaatje wordt kansrijker, naarmate:

- *De rol van intermediairs (loonwerkers en mestdistributeurs), die een eigenstandig belang hebben in mesttransport en –aanwending, ondergeschikt wordt gemaakt aan de rol van primaire producenten en voedselindustrie.*
- *Mestverwerking niet eenzijdig wordt ontwikkeld door de veehouders en distributeurs, maar in nauwe samenwerking met toekomstige gebruikers.*
- *Voorkomen wordt dat (dierlijke) mest nog als afval wordt beschouwd; er moet vanaf nu gewerkt worden aan:

 - *schaarste-creatie (gebruik bijvoorbeeld een instrument vergelijkbaar met de Ladder van Lansink voor afval),*
 - *het consequent toepassen van deze Ladder, waardoor de beste mest voor de landbouw beschikbaar blijft en minder bruikbare mest wordt verwerkt,*
 - *informatiesystemen over de kwaliteit van mest; deze informatie moet altijd voor het tijdstip van mesten bekend zijn, zodat er daadwerkelijk met de kwaliteit en samenstelling rekening kan worden gehouden."**

Overschotmest gecontroleerd afvoeren

Als een deel van de mest van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven zonder verwerking mag worden gebruikt, kan dat een van de contouren van het nieuwe mestbeleid aantasten. Daarom is het belangrijk om strikte eisen te stellen aan het mestgebruik op deze bedrijven

en aan de mestafvoer van deze bedrijven. Dan valt te denken aan gecontroleerde afvoer van alle mest die niet op het eigen bedrijf kan worden gebruikt. Bijvoorbeeld door een met het huisvuil vergelijkbare werkwijze te volgen. Dan betaalt de veehouder vooraf op basis van de forfaitaire mestproductie een heffing. Met die vergoeding kan - onder overheidstoezicht - het 'mest-ontvangst-bedrijf' de mest ophalen en verwerken.

Gebiedsgerichte aanpak waterkwaliteit

Het ministerie ziet dat het huidige mestbeleid de nodige ruimte laat waardoor een goede kwaliteit van grond- en oppervlaktewater niet overal wordt gerealiseerd. Het is begrijpelijk als het ministerie kiest voor aanvullende regels in plaats van het verder aanscherpen van onvoldoende effectieve regels.

In gebieden met zand- en (lichte) kleigronden overschaduwden de negatieve effecten van de toename van de teelt van uitspoelinggevoelige gewassen de positieve effecten van een aangescherpte bemesting. Daarom staat uitbreiding van de teelt van uitspoelinggevoelige gewassen terecht ter discussie. En kan het noodzakelijk zijn om de vrijheid van individuele telers in te perken en zo collectieve waterkwaliteitsdoelen te realiseren.

Bij aanvullende verplichtingen ten aanzien van bouwplan en vruchtwisseling is het belangrijk om een gewenste situatie in de nabije toekomst als doel te stellen in plaats van de huidige situatie als referentie te nemen. Reden hiervoor is enerzijds anticiperend gedrag voorkomen en anderzijds alle ondernemers eenzelfde toekomstperspectief te kunnen bieden.

Tot slot

De geschetste contouren bieden een goede basis voor een effectiever toekomstig mestbeleid. Om binnen de maatschappelijke en milieukundige randvoorwaarden passende ontwikkelingsruimte aan ondernemers te bieden, is een verstandige uitwerking van deze contouren noodzakelijk. Met deze korte notitie biedt CLM Onderzoek & Advies enkele handreikingen voor die uitwerking.