

Naar een doelmatig , doeltreffend en handhaafbaar mest- en mineralenbeleid

Prof dr ir R.A. Rabbinge

emeritus professor productie-ecologie, Wageningen University

INLEIDING

Gedurende de laatste vijf decennia is er sprake geweest van mestoverschotten en een surplus aan mineralen. Beleidsmatig is daar steeds veel aandacht voor geweest maar het probleem is niet afdoende opgelost. Vandaar de uitspraken van de Raad van State vorig jaar (2019) over de stikstof problematiek. Mest en mineralen beleid hangen nauw samen en komen in deze summiere notitie aan de orde.

De oorzaak van de mest en mineralen overschotten was aanvankelijk vrijwel geheel het gevolg van de mede door de overheid gestimuleerde ontwikkeling van de niet-grondgebonden veehouderij van vooral varkens en pluimvee en in mindere mate runderen. Die ontwikkeling bracht welvaart in kerngebieden in Oost-Brabant en de Gelderse vallei en een toekomst voor kinderrijke gezinnen in die gebieden. Ook in een deel van de melkveehouderij was sprake van minder grondgebondenheid en inzet van dierlijke mest en kunstmest.

Al in de zeventiger jaren werd telkenmale gewaarschuwd voor de toenemende mestoverschotten en het te veel aan mineralen. Het duurde evenwel tot 1984 voor de Interimwet de stimulering van de intensieve veehouderij door de overheid beëindigde. De mest en mineralen problematiek nam daarmee niet af. Toen begin 1995 het kabinet Kok met de ministers Van Aartsen en de Boer, het MINAS systeem aankondigde, dat in 1998 wettelijke status kreeg, ging het mineralen overschot en de milieubelasting drastisch terug. Dat duurde tot 2006 toen het MINAS, dat mede door amendering in de Tweede Kamer fraudegevoelig was geworden, werd afgeschaft.

De reductie in ammoniak en nitraat uitstoot was met zo'n 70% sedert 1994 zeer aanzienlijk maar nog niet toereikend. Bovendien was door de afschaffing van de quota in begin van de 21^{ste} eeuw een surplus toename van de mineralen en ammoniak emissie door de enigszins verminderde grondgebonden veehouderij ontstaan.

Diverse maatregelen sedert 2007 hebben de in 1994 ingezette daling niet voort kunnen zetten. Het PAS zou met de andere aanpak wel resultaten moeten geven. De advisering over PAS door de Commissie voor de MER was erg kritisch en tussentijdse adviezen van de Raad van State waren ook niet gunstig en de uiteindelijke afwijzing in 2019 kwam dan ook niet als een verrassing.

De gevolgen waren in vrijwel alle sectoren en bedrijfstakken van de Nederlandse economie, zoals de bouw, dramatisch. Diverse maatregelen werden overwogen en de op instigatie van het door de Tweede Kamer ingestelde College voor de Stikstof problematiek onder leiding van Dhr. Johan Remkes werd verzocht voor de lange termijn doelmatig en doeltreffend systeem voor de reductie van het mineralen overschot te ontwikkelen. Het doel was dat de in het kader van Europese verplichtingen afgesproken herstel en bescherming van de natuur en biodiversiteit wordt veilig gesteld.

Tussentijdse rapporten over de bijdrage van de mobiliteit en de luchtvaart aan vermindering van de uitstoot van NOx, en de mogelijkheden voor beweiding werden in het najaar van 2019 uitgebracht en vrijwel onmiddellijk door de regering overgenomen.

Het eindadvies van het College werd begin juni 2020 aan de minister van LNV en coördinerend bewindspersoon voor de stikstof problematiek overhandigd.

Op 13 oktober kwam de kabinetsreactie op dit advies, een maand na de brief van de minister van LNV over het mestbeleid. In het navolgende wordt overeenkomstig de uitnodiging van de Tweede Kamer Commissie voor LNV ingegaan op de in de brief over het mestbeleid geschetste contouren voor het nieuwe beleid en zullen relevante onderdelen van de brief met de reactie op het advies van het College Stikstof problematiek worden mee genomen.



HET ADVIES VAN HET COLLEGE

In het advies van het College is uitdrukkelijk gekozen voor een evenwichtige, dus niet voor een evenredige, bijdrage van de verschillende sectoren. Aan de NO_x problematiek dragen vele sectoren bij die alle conform de aanbevelingen van de Raad van State en vele wetenschappers circa halvering van de uitstoot voor 2030 zullen realiseren. De NH₃ problematiek komt vrijwel volledig voor rekening van de grondgebonden melkveehouderij, de akkerbouw en de niet grondgebonden varkens en pluimveehouderij. De melkveehouderij levert daarvan het overgrote merendeel.

Het College stikstof problematiek beveelt vijf punten aan, de 5 M's. Daarbij wordt er van uitgegaan dat een reductie van 50% stikstofemissie vanuit de landbouw in 2030 ten opzichte van 2019 moet worden gegarandeerd. Dat is de minimum voorwaarde voor het realiseren van de Kritische Depositie Waarde in stikstofgevoelige natuurgebieden waarbij in specifieke gevallen nog aan vullende maatregelen vereist zijn. Aanvullende doeleinden, zoals integrale aanpak, optimaal gebruik van landbouwgronden, en dus activerend ruimtelijk en landinrichtingsbeleid, behoorlijke afstand tot kwetsbare natuurgebieden, veel ruimte voor innovatieve ondernemers, stimuleren van innovatie en versnelling van toepassing met fondsen, goede alternatieve verdien modellen en tenslotte eenvoudige en minder regels.

Voor de realisatie van die doeleinden adviseert het College vijf samenhangende oplossingsrichtingen:

- Mineralen in balans;
- Moderniseren mest beleid;
- Maatwerk in de ruimtelijke ordening;
- Minimaliseren lokale natuurbelasting;
- Meten is weten.

Die oplossingsrichtingen worden in het advies uitgewerkt en voorzien van een integraal instrumentarium. Hoofdelementen daarvan zijn;

- De Afrekenbare Stoffen Balans, waarmee inputs en outputs in evenwicht worden gebracht;
- Een mestbeleid dat uitgaat van hoogwaardige dierlijke bemesting en fijnregeling met kunstmest, drijfmest wordt afgeschaft;
- Een landinrichtingsbeleid waarbij de grondgebonden hoog productieve landbouw op de goede gronden plaats vindt. Op marginale gronden worden bredere verdienmodellen bevorderd.
- Veel meten waarmee ook prohibitieve heffingen mogelijk worden, de mogelijkheden daartoe zijn aanmerkelijk verbeterd ten opzichte van de situatie bij MINAS.
- Afschaffing rechtssystemen zoals fosfaatrechten en het afschaffen van middelen voorschriften zoals mestinjectie omdat de Afrekenbare Stoffen Balans (ASB) dat ondervangt via de doelvoorschriften.
- Grondbeleid dat is toegesneden naar deze veranderingen en opheffing van de belemmeringen om daarmee nieuwe verdienmodellen mogelijk te maken.

- Aanpassing van de pachtwetgeving om de emissiearme landbouw niet te hinderen maar te bevorderen.
- Aanpassing van de regels voor dierlijke en kunstmest zodanig dat de vaste mest als bodemverbeteraar en de vloeibare mest als gedeeltelijke vervanging van kunstmest kan dienen.

In haar reactie op het advies van het College Stikstof problematiek neemt de minister een deel van de adviezen over zoals resultaat verplichting in plaats van inspanningsverplichting, fundamentele aanpassing mest wetgeving, meer meten.

Voor een aantal wordt nadere oriëntatie en onderzoek toegezegd, zoals de ASB, landinrichting en innoverende benaderingen.

In een aantal gevallen wordt een andere keuze gedaan;

- Gekozen wordt voor een depositie beleid in plaats van een emissie beleid met alle gevolgen van dien. Terughoudend wordt op landinrichtingsbeleid en grondbeleidsadviezen gereageerd.
- Grondbeleid dat is toegesneden naar deze veranderingen en opheffing van de belemmeringen om daarmee nieuwe verdienmodellen mogelijk te maken.
- Aanpassing van de pachtwetgeving om de emissiearme landbouw niet te hinderen maar te bevorderen.
- Aanpassing van de regels voor dierlijke en kunstmest zodanig dat de vaste mest als bodemverbeteraar en de vloeibare mest als gedeeltelijke vervanging van kunstmest kan dienen.

Bovenstaande laat zien dat er nog veel noodzaak voor politieke discussie is.



CONTOUREN VOOR EEN NIEUW MESTBELEID

In haar brief schetst de minister een beeld van de toekomstige landbouw waar de huidige problemen van mest en mineralen overschotten mee tot het verleden zouden behoren. Zo wordt terecht een onderscheid tussen grondgebonden en niet grondgebonden landbouw waarbij voor de laatste een industriële (bio)chemische benadering wordt voorgesteld die goed zou passen voor de varkenshouderij, pluimveeteelt, rundvleesteelt, en past bij de in te stellen ASB

Voor de grondgebonden melkveehouderij en bijvoorbeeld zoogkoeien wordt niet ingezet op optimalisering van het landgebruik en wordt vastgehouden aan alles moet overal kunnen. Dat is volledig strijdig met het advies van het College Stikstofproblematiek, '*Niet alles kan overal*'. Indringende keuzes zijn nodig om perspectief voor de grondgebonden landbouw te bieden en daarmee een goed verdien model met Agrarische producten mogelijk te maken. Daartoe is het nodig niet overal multifunctionaliteit te koesteren. Dat kan in de gebieden waar cultuur-historische of natuurhistorische waarden naast klimaat-taakstelling publieke financiering rechtvaardigen. Dat is lang niet overal.

Verschillende boeren met hoog productieve melkveeondernemingen zijn in staat door aanpassing van de stal systemen en de bedrijfsvoering de ammoniak emissie volledig ongedaan te maken. Bij die innovatie zou de overheid investeringssteun kunnen bieden. In de brief van de minister wordt die mogelijkheid niet geboden. De eliminatie van verschillende contraproductieve middelvoorschriften zoals de drijfmest voorschriften en de vele rechten systemen worden niet overwogen. Toch zou dat wel de consequentie zijn van de in de beginpagina's ontvouwde toekomstbeeld.

Ook de keuze voor doelvoorschriften wordt wel genoemd doch niet doorgevoerd, integendeel. Op de slot pagina's van beide brieven wordt toch weer PAS2.0 opgevoerd. Daarmee dreigen de goed ideeën over de ontwikkeling van hoogproductieve landbouw met niet of minimale emissie en een systeem van veehouderij dat diervriendelijk, naast eigen gras en mais, 65% van het voedsel, 20% bierborstel en andere nuttige afval uit de voedingsmiddelenindustrie, en maximaal 15% krachtvoer gebruikt, onmogelijk gemaakt te worden.

Kiezen voor bedrijven die expliciet maximaal bijdragen aan de bedrijf-, milieu- en klimaat-doelen op de goede gronden, schept ruimte voor de minder productieve landbouw met verbrede doelstelling. Dusdoende wordt aan verspilling en ondoelmatige en ondoeltreffende aanwending van hulpmiddelen een einde gemaakt.

DO'S en DON'TS

Do's

1. Introduceer de Afrekenbare Stoffen Balans zo snel mogelijk zowel voor de grondgebonden als voor de niet grondgebonden landbouw.
2. Bevorder de precisielandbouw zowel in de akkerbouw als in de veehouderij en neem daarbij *Best Ecological Means* als leidend principe.
3. Zet in op doelvoorschriften, zoals geen NH₃ uitstoot, geen overschotten op de mineralenbalans en verminder de middel voorschriften en diverse rechten.
4. Verlaat het accent op middelvoorschriften en vermijd micromanagement op bedrijfsniveau.
5. Kies duidelijker voor verschillende ontwikkelingsrichtingen binnen de grondgebonden en niet grondgebonden veehouderij. Neem daarbij de potenties en beperkingen van plaats, grond en milieu als uitgangspunten.
6. Bevorder een activerend landinrichtings- en landgebruiksbeleid, waarbij de goede gronden primair voor hoogproductieve grondgebonden, zowel akkerbouw als melkveehouderij wordt ingezet en op de minder productieve gronden een multifunctioneel verdienmodel wordt gestimuleerd.
7. Zet in op een actief natuur en biodiversiteitsherstel beleid door de voorwaarden aan te scherpen en het areaal voor het natuurnetwerk te vergroten.
8. Erken en waardeer professionaliteit en vakmanschap bij de primaire producent en ook bij de natuurbeheerder en benut die veel meer. Doe het er niet even bij.
9. Creëer experimenteerruimte voor "first-movers" en identificeer pilots.
10. Stel een transitiefonds in waaruit voorlopers kunnen putten voor hun investeringen.

Don'ts

1. Verdere detaillering van de voorschriften in het mest en mineralen beleid.
2. Toegeven aan de druk om toch weer de benadering van PAS waarbij virtuele ruimte wordt ingezet voor vergunning verstrekking in andere sectoren. PAS 2.0 moet niet worden nagestreefd.
3. Voortzetting van slordig woord gebruik waardoor bezweringsformules als circulair een inhoudsloze of multi-interpretatie mogelijk maakt. Houd de discussie zuiver.
4. Het vasthouden aan het depositie beleid als beginsel, alleen in bijzondere situaties kan het worden benut. Emissie moet leidend zijn.
5. De sterke juridificering van het beleid, zorg dat de inhoud van het beleid leidend blijft.