

Het nieuwe mestbeleid, 3 pijlers die richting kringlooplandbouw werken of 3 doekjes voor het bloeden?

De herbezinning:

Herbezinnen op het mestbeleid is een goede zaak. Het nieuwe mestbeleid moet volgens de minister ervoor zorgen:

- a. dat onze waterkwaliteit gaat voldoen aan de gestelde normen, niet alleen de normen uit de Nitraatrichtlijn maar ook de normen uit de Kader Richtlijn Water.
- b. dat het mestbeleid bijdraagt aan het sluiten van de kringlopen.
- c. dat het mestbeleid naast waterkwaliteit integraal zoveel mogelijk andere opgaven zoals bodem, klimaat, stikstof, verdroging en biodiversiteit dient.
- d. dat we minder regels en minder fraudegevoelige mestregelgeving hebben.

Deze vier punten zijn de aanleiding om het mestbeleid opnieuw vorm te geven. De doelen met betrekking tot waterkwaliteit en het sluiten van kringlopen door grondgebonden landbouw moeten het fundament zijn waarop het nieuwe mestbeleid wordt gebouwd.

Daartoe zijn voor het nieuwe mestbeleid vier hoofdpunten van belang:

1. **Regionaal sluiten van kringlopen:** Door regionaal kringlopen te sluiten worden verliezen naar water, bodem en lucht zodanig beperkt dat ze weer passen in onze leefomgeving. Kringlopen worden gesloten door input (bijv. voer en kunstmest) in het systeem te verminderen en lekken (bijv. stikstof emissies naar water en lucht) te dichten.
2. **Verankeren van normen in de wet:** Nationale mestregelgeving moet ervoor zorgen dat (internationale) normen voor water-, bodem- en luchtkwaliteit worden gehaald. Door normen wettelijk vast te leggen kan hierop worden gehandhaafd.
3. **Gebiedsgerichte aanpak van de mestproblematiek:** De mestregelgeving moeten instrumenten bevatten die decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) de mogelijkheid geven om lokaal in te grijpen. Zo wordt in gebieden waar de waterkwaliteitsnormen (en andere milieunormen) niet worden gehaald, gestuurd op een gebiedsgerichte aanpak waardoor óók in deze gebieden de normen worden gehaald.
4. **Integraal mestbeleid:** Door, naast waterkwaliteit, rekening te houden met andere milieu-, klimaat- en natuurdoelen, creëert het mestbeleid samenhang en versterken de doelen elkaar. Hiermee levert het integrale mestbeleid een positieve bijdrage aan de transitie naar een natuurinclusieve landbouw waarbij kringlopen gesloten zijn.

Contouren van het nieuwe mestbeleid:

In de brief van minister Schouten aan de kamer op 8 september 2020 staan de contouren van het nieuwe mestbeleid beschreven. Dit beleid is geënt op 3 pijlers:

1. Grondgebonden melk- en rundveehouderij: mestafzet op eigen land of elders met een regionaal contract.

2. Intensieve veehouderij: varkens-, kippen- en kalvermest 100 procent verwerken in mestverwerkers.
3. Gebiedsgerichte aanpak: met name gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit.

In het onderstaande geven we per pijler aan hoe de contouren, zoals hier geschetst, bij kunnen dragen aan de 4 hoofdpunten die wij zien voor het nieuwe mestbeleid:

1. Grondgebonden melk- en rundveehouderij

Voor de melk- en rundveehouderij betekent dit dat de kringlopen meer regionaal worden gesloten, zoals ook bepleit door de commissie Grondgebondenheid¹. Wij zien dit als een eerste stap en het is goed dat dit in wetgeving wordt vastgelegd.

Echter, om de **kringlopen echt (beter) te sluiten**, hebben we meer nodig:

- a. In het mestbeleid en de regionale contracten wordt niet gesproken over een voer-mest-contract, waarmee de kringlopen echt gesloten worden. Door ook de input van voer mee te nemen in de pijler grondgebondenheid, worden de problemen integraal aangepakt. Zo zou met de uitvoering van dit nieuwe mestbeleid uiteindelijk iedere koe weer grondgebonden en in de weide worden gehouden in Nederland EN tevens door een sterke vermindering van de input van (kracht) voer de emissies naar water, bodem en lucht verminderen. Een aandachtspunt hierbij zijn de weidevogels, die komen door extra 'druk' op het (gras)land meer in gevaar.

Concreet; Zorg voor het echt sluiten van kringlopen door eiwit van eigen land met een voer-mest-contract voor melkveehouders en rundveehouders binnen een straal van 20 km.
- b. Een tweede input, die ervoor zorgt dat we de kringlopen niet sluiten, wordt ook niet genoemd: het gebruik van kunstmest. Zelfs een vermindering van het gebruik van kunstmest staat niet genoemd. Uit de ervaringen van vele biologische boeren, blijkt dat productie van alle teelten zonder kunstmest goed mogelijk is. Een drastische vermindering van het kunstmestgebruik is een noodzakelijke stap naar een kringlooptlandbouw zonder negatieve effecten voor water, bodem en lucht en moet dus een integraal onderdeel worden van het nieuwe mestbeleid.

Concreet; In 2030 een afname van het gebruik van kunstmest van 50%.

Concreet; Definieer overgangsgebieden van 5 km rondom Natura 2000 gebieden, waarbinnen derogatie (max 170 kg stikstof per ha) en gebruik van kunstmest niet zijn toegestaan.

Integrale mestwetgeving die meerdere doelen dient met een **gebiedsgerichte aanpak**: Naar aanleiding van het stikstofdebat zal, volgens de Commissie Remkes², in bepaalde overgangsgebieden (rondom gevoelige Natura 2000 gebieden) alleen nog extensieve melkveehouderij en

¹ Commissie Grondgebondenheid, 2018. Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij. LTO en NZO. Onderschreven door de minister in de kamerbrief van 4 september 2019 betreffende Duurzame Veehouderij.

² Remkes et al., 2020. Niet Alles Kan Overal. Eindadvies over de structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek. 8 juni 2020. Amersfoort.

akkerbouw kunnen plaatsvinden. Om deze overgangsgebieden goed te kunnen vormgeven en reguleren is in het nieuwe mestbeleid een definitie van deze extensieve productie met passende normen op zijn plaats.

Verankeren van normen in de wet met minder en minder fraudegevoelige regels:

De regels rondom grondgebondenheid (mestafzet op eigen land of met contracten op land van een ander) zijn een eerste stap in de goede richting. Om aan de intensieve melkveehouders tegemoet te komen, geeft de minister aan dat ze een 'gradatie van grondgebondenheid' wil invoeren. Deze gradatie maakt de mestwetgeving zeer complex en fraudegevoelig, iets wat in het nieuwe mestbeleid juist voorkomen dient te worden. Het mestbeleid heeft niet alleen effect op de waterkwaliteit maar eveneens op andere trajecten m.b.t stikstof en klimaat. De 'gradaties in grondgebondenheid' maken het met elkaar te vervlechten van verschillende doelen en wetgeving extra ingewikkeld.

Geef intensieve melkveehouders een duidelijke overgangstermijn (tot 2030) om zich aan de nieuwe richtlijnen aan te passen en daarmee een noodzakelijke transitie te maken. Een simpel mestbeleid helpt uiteindelijk niet alleen de overheid, ook de sector heeft baat bij duidelijke normen en een goede termijn waarop die normen moeten zijn behaald. Een duidelijke (wettelijke) stok achter de deur, zodat ook niet-grondgebonden melkveehouders moeten bewegen is hiervoor een randvoorwaarde.

Concreet; Geef intensieve melkveehouders de tijd (tot 2030) om zich aan de nieuwe normen aan te passen, waarmee de hele sector grondgebonden wordt (zonder gradaties). Indien niet gehaald moeten ze een heffing betalen.

2. Intensieve veehouderij: Afvoer en verwerking van mest

De minister stelt **een integraal mestbeleid** voor, dat meerdere doelen dient. Het nieuwe beleid beschrijft een volledige afvoer en verwerking van mest van de intensieve veehouderij. De minister stelt dat mestverwerking leidt tot een **afname van stikstofemissies**. Uit onderzoek blijkt echter een toename van stikstofemissies bij verwerking van varkensdrijfmest. De Vries et al. (2011)³ onderzochten de effecten van gebruik van bewerkte varkensmest en vergeleken dit met het huidige gangbare scenario waarin varkensdrijfmest wordt gebruikt en bij de bemesting wordt aangevuld met kunstmest. Wanneer alleen het overschot aan vleesvarkensdrijfmest wordt verwerkt, veranderen volgens dit onderzoek de emissies van ammoniak, fijnstof en nitraatuitspoeling niet of nauwelijks ten opzichte van de huidige situatie waarin drijfmest en kunstmest worden gebruikt. Van afname is dus geen sprake. Maar bij verwerking van alle varkensdrijfmest in plaats van alleen het overschot, blijkt uit dit rapport dat de ammoniakemissie zelfs met 12 tot 23% toeneemt. En dat overigens ook nog de daaraan gerelateerde schadelijke fijnstofemissie met 9 - 25% toeneemt. Volledige verwerking van mest uit intensieve sectoren draagt dus niet bij aan een integraal mestbeleid.

³ J.W. De Vries et al. 2011. *LevensCyclusAnalyse (LCA) pilot mineralenconcentraten = Life Cycle Assessment (LCA) mineral concentrates pilot*. Rapport 480 WUR Livestock Research, Lelystad.

Daarnaast zou volgens de minister mestverwerking bijdragen aan de productie van **groene energie** via vergisting. In mest zit echter veel water en nauwelijks energie. Daarom wordt meestal gebruikgemaakt van co-vergisting in plaats van mono-mestvergisting, waarbij uit de co-producten wel een factor 10 meer energie komt. Dit roept de vraag op wat de meerwaarde is van de mest in de vergister. In feite is het op die manier een verkapte biomassacentrale.

Co-vergisting vergroot het mestoverschot. In het overblijvende product (digestaat) zit nog steeds net zoveel fosfaat en stikstof (indien niet vervlogen als ammoniak) als voorafgaand aan de vergisting. Middels de nutriënten in de co-vergistingsmaterialen wordt er zelfs extra fosfaat toegevoegd (circa 2,7 miljoen ton in 2013). Het mengsel van co-producten en mest (digestaat) is volgens wetgeving na vergisting in zijn geheel mest. De massa van het digestaat is na vergisting maar met 10% afgenomen. Dat betekent dat bij vergisting van 50% mest en 50% co-product na vergisting niet 50 maar 90% geldt als mest. Het mestoverschot is hiermee toegenomen, met wel 80%. Co-vergisting maakt het mestoverschot dus juist groter, zowel in hoeveelheid als in o.a. fosfaat. Ook de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) noemt dit een belangrijk nadeel van co-vergisting⁴. Daarnaast neemt het bodemleven af bij toepassing van digestaat in vergelijking met de toepassing van dierlijke mest (Rietra en Gies, 2015⁵). Mestverwerkingsfabrieken kunnen daarnaast op weinig draagvlak rekenen van omwonenden, die klagen over stank en in sommige gevallen gezondheidseffecten ervaren.

Concreet: mestverwerking zorgt voor meer mest en meer emissies. Beperk het tot mestscheiding in dikke en dunne fractie. Niet meer mest verwerken dan als kunstmestvervanger in Nederland geplaatst kan worden.

Sluiten van de kringlopen: Het stimuleren van mestverwerkingscapaciteit versterkt de bestaande keten en werkt het sluiten van de kringloop tegen. Alle geld en aandacht richten op de mestverwerkingscapaciteit creëert een lock-in. Daarmee blokkeer je de transitie richting kringlooplandbouw. Varkens- en kippen- en kalverhouders moeten juist gestimuleerd worden om ook 'grondgebonden' te gaan denken (samen met hun veevoerproducent). Voor het tegengaan van emissies en voor het sluiten van de kringloop zullen zij ook met een contract hun mestafzet moeten gaan regelen. Door mest af te zetten op grond waar de reststromen, die als grondstof voor veevoer worden gebruikt, worden geproduceerd, gaan we ook de kringloop in de intensieve veehouderij sluiten en dient mest weer als bodemverbeteraar. Daarnaast zal door het scheiden van mest en urine de toepassing van de gescheiden producten beter voldoen aan de eisen van de gewassen die de akkerbouwers telen, waardoor zij minder kunstmest nodig hebben.

Ook intensieve sectoren moeten naar grondgebondenheid: In 2040 hebben alle intensieve veehouders contracten voor voer (reststromen) en mest binnen 100 km. Er is geen plaats voor méér dierlijke mest en dus ook niet voor méér dieren.

⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/bio-energie/vergisting-en-vergassing/technieken-vergisting> (21-10-2020)

⁵ Rietra, R.P.J.J. en T.J.A. Gies, 2015. Toepasbaarheid en effecten van bemesting met digestaat; Sluiten van mineralenkringloop in Groene Cirkels. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2664.

3. Gebiedsgerichte processen om waterkwaliteit te verbeteren.

We ondersteunen het streven van de huidige minister van LNV om het mestbeleid te laten bijdragen aan een (natuurinclusieve) kringlooplandbouw. Om ook de andere doelen, met name klimaat en biodiversiteit, te kunnen realiseren moet het mestbeleid zo worden ingericht dat alle beleidsdoelen in gezamenlijkheid kunnen worden bereikt. Dit betekent een integrale, gebiedsgerichte aanpak, waarbij in bepaalde gebieden waar de Kaderrichtlijn Water- en nitraatnormen het meest bindend/beperkend zijn, ook specifiek mestbeleid ingezet wordt. Het nieuwe mestbeleid gebiedsgericht én doelgericht, simpel, duidelijk en fraudebestendig maken, kan o.a. door:

1. Specifiek in te grijpen op plekken waar normen worden overschreden: dit kan door het

koppelen van meetgegevens van de nitraatrichtlijn en KRW aan een gebiedsgerichte aanpak van het mestbeleid. Daar waar de waterkwaliteitsnormen overschreden worden, moet strikt gecontroleerd worden op toediening van mest volgens de wet, zijn voer-mest contracten verplicht en/of wordt veel sterker afgeroomd op overgedragen fosfaat- en dierrechten dan in het algemeen. Daarnaast zijn uitspoelingsgevoelige gewassen verboden in gebieden met normoverschrijdingen.

Concreet: in de nabijheid van waterlichamen waar de KRW-norm voor stikstof of fosfor wordt overschreden mag geen kunstmest gebruikt worden en maximaal 170 kg/ha stikstof uit dierlijke mest.

2. Verankeren van Nitraatrichtlijn en KRW in beleid: voor de gebiedsgerichte aanpak is het belangrijk om voor ieder (stroom)gebied concrete normen voor een *goede ecologische waterkwaliteit*, in mg/l, vast te stellen en te verankeren in wetgeving voor zowel nitraat als fosfaat. Deze gebiedsnormen worden in het (provinciale) mestbeleid opgenomen.

Concreet: uitspoelings-gevoelige gewassen niet meer telen op zand en löss gronden en in beekdalen

3. Afroming van mestrechten in stikstofgevoelige gebieden: het verhogen van het afromings-percentages bij de verhandeling van dier- en fosfaatrechten in en om stikstofgevoelige gebieden is doeltreffend en goed te controleren. Daarmee vermindert de omvang van de veestapel en dus de mestproductie in die gebieden substantieel.

Concreet: in de nabijheid van waterlichamen waar de KRW-norm voor stikstof of fosfor wordt overschreden zijn voer-mest contracten verplicht vanaf 2025 en wordt sterker afgeroomd op overgedragen fosfaat en dierrechten.

4. De opkoop van bedrijven in gebieden waar de milieugebruiksruimte wordt overschreden: bijvoorbeeld in gebieden waar de nitraatnorm of de KRW-normen worden overschreden of waar versnelling noodzakelijk is om de Kritische Depositie Waarden of de normen met betrekking tot broeikasgasemissies te halen.

Concreet: Op zand- en lössgronden; stel bufferzones in naast oppervlaktewater, waarin gebruik van mest, kunstmest en pesticiden verboden is.

5. In **gebieden** waar na bovenstaande aanpassingen de nitraatnorm of de KRW-normen nog steeds worden overschreden kan de **bemestingsnorm worden aangepast** (bijvoorbeeld geen derogatie meer voor uitspoeling gevoelige gronden).

Concreet: Op zand- en lössgronden mag geen kunstmest gebruikt worden en maximaal 170 kg/ha stikstof uit dierlijke mest.

Expert paper namens:

