

Vergaderjaar 1995–1996

24 445

Mest- en ammoniakbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 oktober 1995

Hierbij bied ik U mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer **de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid** aan.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

S-LVV
S-MN

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Analyse van de problematiek	4
2.1.	Waarom een mest- en ammoniakprobleem in de landbouw?	4
2.2.	De mestproblematiek nader beschouwd	5
2.3.	De ammoniakproblematiek nader beschouwd	9
3.	Uitgangspunten voor het verder te voeren beleid	10
4.	Naar milieuverantwoord boeren	12
4.1.	Basispakket voor alle bedrijven	13
4.2.	Intensieve veehouderijbedrijven	13
4.3.	Niet-intensieve veehouderijbedrijven en bedrijven zonder vee	17
5.	Stimulering en herstructurering	19
5.1.	Bedrijfsontwikkeling en aanpassing van de bedrijfsvoering	19
5.2.	Evenwicht tussen vraag en aanbod van dierlijke mest	20
5.3.	Stimulerings- en herstructureringsbeleid	21
5.4.	Monitoring en de balans opmaken	25
6.	Ammoniakbeleid	26
6.1.	Emissie-arm uitrijden	26
6.2.	Emissie-arme huisvesting	27
6.3.	Aanvullend regionaal ammoniakbeleid	28
7.	Samenvatting	30
Bijlage:		
I	Overzicht financiële middelen	32
II	Sociaal-economische gevolgen van het normenpakket in 2000	33
III	Inschatting omvang van het landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot	35
IV	Literatuurlijst	38
V	Begrippenlijst	39

1. INLEIDING

Sinds halverwege de jaren tachtig is een beleid gevoerd om de mest- en ammoniakproblematiek aan te pakken. Daarbij is gekozen voor een gefaseerde aanpak om de landbouw de kans te geven in te spelen op de milieu-eisen en te groeien naar een milieuverantwoorde productie. De eerste fase had tot doel de milieubelasting te stabiliseren. Daartoe werden mestproductierechten en gebruiksnormen voor dierlijke mest ingevoerd. Het bedrijfsleven werd in de eerste fase gestimuleerd om te zoeken naar oplossingen voor de mestproblematiek. De tweede fase had tot doel de milieubelasting daadwerkelijk te doen afnemen. Daarom werden de gebruiksnormen aangescherpt. De hoogte van de normen werd steeds zo gekozen dat de veehouderij voldoende tijd had om oplossingen te genereren.

Vastgesteld moet worden dat de agrarische sector in deze periode forse inspanningen heeft geleverd. Door investeringen in milieuvriendelijke technologie en verbeterd management zijn de beoogde resultaten voor de eerste en tweede fase gerealiseerd.

In de derde fase (1995 tot 2000) zou de einddoelstelling van het beleid, namelijk evenwichtsbemesting in 2000, gerealiseerd moeten worden. In de Notitie Derde Fase Mest- en Ammoniakbeleid (NDF) (1) heeft het vorige Kabinet het beleidspakket uitgewerkt om die doelstelling te halen. Centraal stond daarbij de omslag van een generieke naar een meer bedrijfsgerichte aanpak. Voor de concretisering van het begrip evenwichtsbemesting in 2000, werd toen volstaan met een indicatie van de verliesnorm voor fosfaat. Met het bedrijfsleven is toen afgesproken dat een gezamenlijk te verrichten studie hierover nader uitsluitsel zou moeten geven.

Bij de uitwerking van de NDF werden knelpunten zichtbaar die aanleiding vormden tot heroverweging van de ingezette koers (brief aan Tweede Kamer d.d. 4-10-1994). Ten eerste bleek het niet mogelijk het huidige reguleringsstelsel tijdig te vervangen door nieuw instrumentarium met voldoende sturingskracht (2).

Ten tweede bleek grootschalige mestverwerking zich onvoldoende te ontwikkelen, waardoor er bij aanscherping van de normen onvoldoende afzetmogelijkheden zouden ontstaan voor dierlijke mest.

Ten derde bleek uit gezamenlijk wetenschappelijk onderzoek van overheid en bedrijfsleven dat voor 2000 het verschil tussen wat landbouwkundig met bemesting haalbaar is en milieukundig noodzakelijk niet te overbruggen is. Dit betekent dat het beleidsdoel «evenwichtsbemesting in het jaar 2000» niet te concretiseren was (3).

De Tweede Kamer heeft, tijdens een algemeen overleg in oktober 1994, aangegeven de analyse en daaruit voortvloeiende behoefte tot heroverweging te delen. De Tweede Kamer verzocht daarbij nadrukkelijk de mogelijkheden tot volumebeleid in de veehouderij te onderzoeken. Besloten werd een nieuwe beleidsnota uit te brengen.

Deze notitie betreft de hoofdlijnen van het beleid. Zij geeft duidelijkheid over de beleidslijnen voor de komende 10 á 15 jaar. De richting waarin de landbouw zich de komende jaren dient te ontwikkelen tot een schone landbouw is aangegeven. De notitie bevat geen blauwdruk, maar laat ruimte tot nadere invulling.

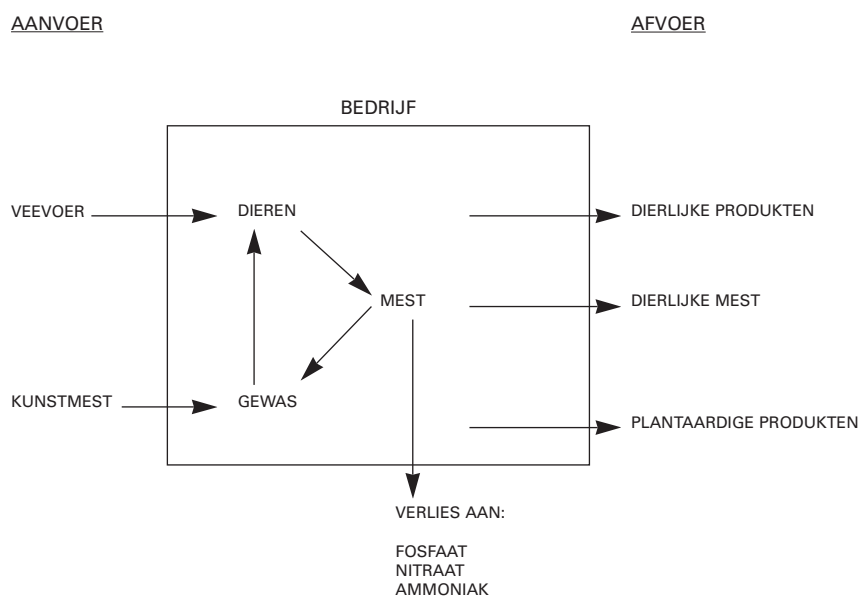
Bij de verdere uitwerking zullen de andere overheden en de meest betrokken maatschappelijke organisaties nadrukkelijk worden betrokken.

2. ANALYSE VAN DE MEST- EN AMMONIAKPROBLEMATIEK

2.1. Waarom een mest- en ammoniakprobleem in de landbouw?

De Nederlandse landbouw is intensief. Dat betekent gemiddeld veel dieren per hectare en intensieve gewasteelten. Om een hoge productie te kunnen realiseren voeren landbouwbedrijven veel mineralen aan via (kunst)mest en veevoerders. Er worden ook mineralen afgevoerd via de produkten, maar landelijk gezien is de aanvoer beduidend groter dan de afvoer. Het teveel aan mineralen verdwijnt grotendeels via overbemesting van de grond als nitraat en fosfaat naar het grond- en oppervlaktewater en de ammoniak die vrijkomt uit dierlijke mest verdwijnt naar de lucht.

STROOMSCHEMA MINERALEN



VERLIES = AANVOER MINUS AFVOER

Deze mineralenverliezen uit de landbouw verslechteren de kwaliteit van water, bodem en lucht. Zo maakt een te hoge nitraatconcentratie in het water zuivering van dat water nodig, alvorens het gebruikt kan worden als drinkwater of als grondstof voor de voedingsmiddelenindustrie. De nitraatzuivering van dit water kost drinkwaterbedrijven in 2000 ongeveer f 30 miljoen per jaar extra (7). Vanwege de nawerking van de hoge stikstofbelasting van de bodem in het verleden zijn deze extra kosten niet geheel te vermijden. Op korte termijn (het jaar 2000) zijn besparingen mogelijk van ongeveer f 10 miljoen per jaar.

De kosten zullen na het jaar 2000 mogelijk met enige tientallen miljoenen toenemen. De mate waarin dat gebeurt is afhankelijk van het ingezette beleid.

Teveel fosfaten en nitraten leidt tot eutrofiëring van het grond- en oppervlaktewater en tast de biodiversiteit aan (het verdwijnen van planten- en diersoorten, algenbloei). Ook voor de recreatie heeft dit schadelijke effecten (zwem- en viswater) (3 en 4).

De ammoniak-uitstoot vanuit de landbouw leidt tot verzuring en eutrofiëring van bos- en natuurgebieden en tot overbelasting van het grondwater; ook wordt de vitaliteit van bos en natuur erdoor aangetast (5).

Voor de bestrijding van de effecten van eutrofiëring, verzuring en verdroging van natuurgebieden wordt tot 2010 jaarlijks ruim f 70 miljoen uitgegeven in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (7).

De totale directe kosten van vermesting en verzuring als gevolg van de landbouw worden door de Stichting Natuur en Milieu geschat op f 450 tot f 600 miljoen per jaar in 2000. Bij ongewijzigd beleid lopen de schattingen op tot f 1 miljard per jaar vanaf 2015.

De landbouw is niet de enige sector die het milieu belast met fosfaat en stikstof. Maar de bijdrage van de landbouw aan de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat en stikstof (met respectievelijk 30 en 75%) is wel aanzienlijk. Ook is meer dan de helft van de verzuring uit Nederlandse bron te herleiden tot de uitstoot van ammoniak. Ammoniak is voor ongeveer 90% afkomstig is uit de landbouw. De milieubelasting vanuit de landbouw moet verder teruggebracht worden om aan de doelstellingen, zoals geformuleerd in het Nationaal MilieubeleidsPlan (NMP), te kunnen voldoen. Ook in internationaal verband is Nederland verplichtingen aangegaan om de milieubelasting met stikstof en fosfaat terug te dringen (EU-nitraatrichtlijn, Noordzee- en Rijn-actieprogramma). Om dat te bereiken moeten drie zaken worden aangepakt:

- de overbemesting met dierlijke mest;
- het overmatig gebruik van kunstmest;
- de uitstoot van ammoniak.

De milieubelasting vanuit de landbouw is niet overal gelijk. De Nederlandse landbouw is een zeer gedifferentieerde bedrijfstak en dat komt ook tot uiting in de mate van milieubelasting. Er zijn grote verschillen tussen regio's en sectoren, maar ook tussen bedrijven. Daarmee verschillen ook de mogelijkheden om de problemen aan te pakken en de mate waarin daarvoor inspanningen moeten worden geleverd.

Sinds het begin van de jaren tachtig heeft de landbouw aanzienlijke inspanningen geleverd om de milieubelasting terug te dringen:

Het stikstofverlies uit de landbouw naar de bodem (aanvoer minus afvoer met het gewas) is tussen 1985 en 1994 gedaald met 16%. Zonder mestbeleid en melkquotering zou deze stikstofemissie ruim 40% hoger zijn geweest. Het gebruik van stikstof-kunstmest is sinds 1985 met bijna 30% afgenomen.

Sinds 1980 is de ammoniakemissie uit dierlijke mest gedaald met 26%. Het fosfaat-verlies uit de landbouw is sinds 1987 met 25% afgenomen.

De totale¹ jaarlijkse netto milieulasten voor de landbouw zijn tussen 1985 en 1994 gestegen van f 23 miljoen tot f 606 miljoen.

(Bron: Milieubalans 1995, RIVM).

2.2. De mestproblematiek nader beschouwd

2.2.1. Dierlijke mest

De veehouderij in Nederland wordt in het algemeen gekenmerkt door een hoge intensiteit: veel dieren op weinig grond. Dit wordt mogelijk gemaakt door importen van veevoeder. De veehouderij produceert daardoor meer dierlijke mest dan nodig is voor bemesting van de gewassen. Overbemesting van de grond is dan het gevolg. Dit probleem treedt niet overal in gelijke mate op. De intensieve veehouderij is sterk

¹ Niet alleen voor maatregelen ter bestrijding van vermesting en verzuring, maar de lasten van alle milieumaatregelen tezamen.

geconcentreerd in het zuiden en oosten van het land. Het teveel aan dierlijke mest komt dan ook hoofdzakelijk in deze gebieden voor.

Het mestbeleid was de afgelopen jaren gericht op het terugdringen van het overschot aan dierlijke mest. Daarvoor zijn maatregelen aan de productie- en aan de afzetkant getroffen.

De *mestproduktie* werd aan een maximum gebonden door het introduceren van mestproductierechten. Door het stimuleren van mineralenarm veevoeder werden de fosfaatgehalten in dierlijke mest (met gemiddeld met 10%) verlaagd (6).

De *mestafzet* werd gestimuleerd. De mestdistributie, het transporteren van mest van gebieden met een overschot naar gebieden met een behoefte aan dierlijke mest – de akkerbouwgebieden – heeft zich fors ontwikkeld (zie tabel 2.1). Ook de export van met name kwalitatief goede pluimveemest is goed van de grond gekomen (zie tabel 2.1). Groot-schalige mestverwerking is echter, ondanks een intensief stimuleringspakket, nauwelijks gerealiseerd (zie tabel 2.1). De afzet via mestverwerking is een dure oplossing gebleken. De hoge kosten voor de ontwikkeling van nieuwe technologie, de dure verwerkingsprocessen en het vinden van afzet voor de producten zijn hiervan belangrijke oorzaken.

Tabel 2.1. Ontwikkeling distributie, verwerking en export van dierlijke mest in miljoenen kg P₂O₅

	1988	1994
Distributie totaal	54	67
waarvan in conc. gebied	32	26
Verwerking	1	2
Export	1	12
Totaal	56	81

Bron: Stichting Landelijke Mestbank.

Duidelijk is dat deze maatregelen de bedrijven met een overschot aan dierlijke mest voor, vaak forse, extra kosten stellen. Om de kosten te kunnen minimaliseren is het van belang dat de ondernemer keuzemogelijkheden heeft om het overschot aan dierlijke mest op zijn bedrijf weg te werken. Een ondernemer kan dan kiezen voor de maatregelen, die het best aansluiten bij zijn eigen bedrijfssituatie. Die (economische) afweging valt per sector en per bedrijf vaak verschillend uit.

Omdat de gebruiksnormen voor dierlijke mest steeds stapsgewijs zijn aangescherpt, is er dankzij de inspanningen van het bedrijfsleven tot op heden steeds een redelijk evenwicht gevonden tussen mestproduktie en mestafzet. Een landelijk niet af te zetten mestoverschot is daardoor niet ontstaan. Bij toekomstige aanscherpingen van de normen, nodig om tot een milieuverantwoord gebruik van dierlijke mest te komen, is evenwel te verwachten dat er zonder aanvullende maatregelen geen evenwicht zal blijven bestaan tussen mestproduktie en mestafzet.

Wanneer de eerder genoemde mogelijkheden, zoals veevoeding, distributie, export en verwerking, zijn uitgeput rest slechts een afname van de produktie door beperking van de mestproductierechten. Het is in dit licht bezien in ieder geval van groot belang dat een maximale inspanning wordt geleverd om de oplossingen voor het mestoverschot te realiseren.

2.2.2. Kunstmest

Het probleem van het overmatig kunstmestgebruik is van geheel andere aard dan dat van de dierlijke mest. Kunstmest is een relatief goedkope, in

principe nauwkeurig te doseren meststof. Bij de teelt van gewassen die geen schade ondervinden van teveel bemesting, maar wel een opbrengst-derving laten zien bij te weinig bemesting zoals gras, wordt kunstmest in het algemeen royaal gebruikt. Overmatig kunstmestgebruik komt vooral voor in de rundveehouderij. Ook in de bollenteelt en vollegrondsgroente-teelt wordt echter teveel kunstmest aangewend. In de akkerbouw is dit in veel mindere mate het geval, omdat hier een te hoge (stikstof)kunstmest-gift zich in veel gevallen direct vertaalt in een slechtere produktkwaliteit.

De praktijk leert dat het gebruik van kunstmest aanzienlijk teruggebracht kan worden wanneer boeren zich bewust zijn van hun onnodige verliezen. Daartoe is inzicht in de mineralenstromen binnen het bedrijf – bijhouden van een mineralenboekhouding – van groot belang. Het tegengaan van deze onnodige verliezen betekent winst voor het milieu en levert ook bedrijfseconomisch voordeel op. Door gerichte bemestings-adviezen en betere benutting van dierlijke mest is het kunstmestgebruik in de afgelopen jaren met 30% afgenomen.

2.2.3. Analyse naar de sectoren

De bijdrage aan de mest- en ammoniakproblematiek verschilt voor de veehouderijsectoren:

Tabel 2.2. Bijdrage per sector (1993)

	aantal dieren	aandeel mest- productie	aandeel mest- overschot
rundvee	4,8 mln.	49%	4%
varkens	15,0 mln.	34%	58%
pluimvee	96,0 mln.	17%	38%

Bron: CBS/LEI-DLO.

De *rundveehouderij* (ongeveer 62 000 bedrijven) is erg divers.

Een belangrijk deel van deze sector is op dit moment grondgebonden. Deze bedrijven zijn zelfvoorzienend voor hun ruwvoerproductie en kunnen hun mest milieuverantwoord aanwenden op het eigen bedrijf. Dat wil niet zeggen dat deze bedrijven per definitie milieuverantwoord produceren, want door het overmatig gebruik van kunstmest kan vooral het verlies van stikstof naar het milieu de grenzen van het aanvaardbare overschrijden. Door aanpassing van de kunstmestgift en door beter voermanagement kunnen deze bedrijven vrij eenvoudig schoon produceren.

Er is echter ook een groot aantal intensieve rundveehouders, die zelfs met verbeterd voer- en kunstmestmanagement, nog te weinig grond in gebruik hebben om hun dierlijke mest bij aanscherping van de normen verantwoord op eigen land af te zetten. Ondernemers hebben dan verschillende mogelijkheden om schoner te produceren. Allereerst kunnen zij de mest die ze teveel produceren van het bedrijf afvoeren. Hoe zuiniger ze met de kunstmest en het voer omgaan hoe minder mest er afgevoerd hoeft te worden.

Een andere mogelijkheid is om te extensiveren door minder dieren per hectare grond te houden. Dat is mogelijk door het melkquotum met minder dieren vol te melken (stijging van de melkgift per koe) en door het afstoten van weinig rendabel (vlees)vee. Ook kan grond aangekocht worden.

Ongeveer 10 000 rundveebedrijven hebben naast rundvee ook varkens. De grond op deze bedrijven wordt in eerste instantie benut voor de

voederproduktie van de rundveehouderij. De mest van de varkens moet meestal van het bedrijf worden afgevoerd.

De gespecialiseerde *varkenshouderij* (ongeveer 10 000 bedrijven) heeft als kenmerk een zeer hoge veebezetting. In het algemeen hebben varkenshouders weinig tot nagenoeg geen eigen grond waarop mest kan worden aangewend en dus een groot mestoverschot. Om milieuverantwoord te produceren moeten deze bedrijven hun mest al of niet geheel afvoeren van het bedrijf. De mest kan worden afgezet via distributie (transport naar bedrijven met een behoefte aan dierlijke mest) of via de mestverwerkingsfabriek. Vooral de laatste mogelijkheid is een relatief dure maatregel. Er wordt bovendien weinig varkensmest geëxporteerd, omdat de kwaliteit van deze mest moeilijk kan concurreren met kippemest en vanwege EG-regelgeving (bezemrichtlijn).

Een varkenshouder kan de kosten voor mestafzet via distributie reduceren door het gebruik van fosfaat-arm veevoer en door watermanagement, waardoor minder mest behoefte te worden afgevoerd. Een andere mogelijkheid is het bewerken van de mest op het bedrijf, door water uit de mest te halen alvorens deze wordt afgevoerd. Dit beperkt sterk de transportkosten.

De varkenshouderij staat voor aanzienlijke inspanningen, omdat de mestafzetkosten de komende jaren zullen stijgen als gevolg van een grotere concurrentie door beperktere afzetmogelijkheden. Daar komt bij dat de inkomens in deze sector al enige jaren onder druk staan. Op het gebied van marktprijzen, concurrentiepositie, structuur, diergezondheid en -welzijn kampt de sector met problemen. In de komende jaren zal een forse herstructurering nodig zijn om deze het hoofd te bieden.

De gespecialiseerde *pluimveehouderij* (ongeveer 2000 bedrijven) is net als de varkenshouderij een bedrijfstak met veel dieren op weinig grond. Ook deze bedrijven moeten daarom het grootste deel van hun mestproduktie afvoeren van het bedrijf. Pluimveehouders hebben evenwel het voordeel dat hun mest minder water bevat en van een hogere kwaliteit is dan varkensmest. Er blijkt een behoorlijke markt te zijn voor deze mest, ook in het buitenland. Export van mest is dan ook vooral in deze sector van de grond gekomen. Door deze mogelijkheden voor mestafzet heeft de pluimveehouderij betere perspectieven om milieuverantwoord te produceren dan de varkenshouderij. Maar ook deze sector heeft te maken met inkomens die onder druk staan. Zij moet voldoen aan eisen die worden gesteld op het gebied van diergezondheid en -welzijn. De pluimveehouderij heeft gemiddeld een redelijke bedrijfsomvang.

De *akker- en tuinbouw* (ongeveer 38 000 bedrijven) kan schoon produceren door zuinig om te springen met (kunst)mest. Te zware stikstofgiften werken veelal negatief door in de kwaliteit van de produkten. In de akker- en tuinbouw hoeft nauwelijks of niet sprake te zijn van een mestprobleem als de van elders aangevoerde mest in het groeiseizoen wordt gebruikt. Akkerbouwers gebruiken echter ook dierlijke mest buiten het groeiseizoen, omdat deze naast meststoffen ook organische stof bevat, wat de structuur van de bodem ten goede komt. Dergelijk gebruik van dierlijke mest geeft wel milieurisico's, omdat de stikstof dan niet gebruikt wordt door de gewassen, maar kan uitspoelen naar het grond- en oppervlaktewater. Naarmate het aanbod van mest uit de veehouderij groter wordt en akkerbouwers betaald krijgen voor het afnemen van dierlijke mest, neemt de druk op akkerbouwers om dierlijke mest aan te wenden toe. Er moet voor gewaakt worden dat zo het overbestedingsprobleem van de intensieve veehouderij verschoven wordt naar de akkerbouw.

Daarnaast zijn er nog zo'n 4000 akkerbouwbedrijven die ook dieren houden. Deze bedrijven hebben in het algemeen genoeg grond om schoon te kunnen produceren zonder mest af te moeten voeren.

Ook in enkele *vollegrondsteelten* bestaat een milieurisico. Een teelt met meerdere produktierondes per jaar, de teelt van van koolsoorten is hiervan een voorbeeld, is mogelijk door hoge kunstmestgiften. In de bollenteelt wordt de kwaliteit van de produkten weinig beïnvloed door hoge mestgiften. Het mineralengebruik kan in de bollenteelt hoog oplopen, mede omdat de kosten van het mestgebruik, in verhouding tot de totale kostprijs, beperkt zijn.

2.2.4. Verschillen tussen regio's

De sectoren zijn niet gelijkmatig verspreid over Nederland. De varkens- en pluimveehouderij zijn vooral geconcentreerd in het zuiden en oosten van het land. De in deze gebieden gelegen rundveehouderij is vaak ook intensief. De overschotten aan dierlijke mest bevinden zich dan ook voornamelijk in deze gebieden. Daar komt bij dat hier de gronden meer uitspoelingsgevoelig zijn dan in de rest van het land.

In het noorden en westen is de veehouderij in het algemeen extensiever. Het aantal intensievere veehouderijbedrijven is daar relatief klein. Deze bedrijven kunnen hun overschotmest veelal goed in de directe omgeving bij akkerbouwers kwijt, waardoor zij minder transportkosten hebben. In deze regio's zijn de akker- en tuinbouwsectoren sterk vertegenwoordigd.

Door het aanscherpen van de normen zullen de afzetmogelijkheden voor dierlijke mest afnemen. Dit zal zich het sterkst doen voelen in de concentratiegebieden.

2.3. De ammoniakproblematiek nader beschouwd

2.3.1. Beperking van emissie en depositie

Om de ammoniakbelasting op bossen en natuurgebieden te verlagen moet de ammoniakemissie van de landbouwbedrijven omlaag. De ammoniak komt vrij uit de stallen en de mestopslag (36%), bij het uitrijden van de mest (50%) en bij de dieren in de weide (14%) (5). Deze percentages hebben betrekking op de situatie zonder emissiebeperkende maatregelen. Alle bedrijven die dierlijke mest gebruiken kunnen de ammoniakuitstoot verminderen door de mest emissie-arm uit te rijden. Daarnaast wordt door het afdekken van mestsilo's ook de emissie beperkt. De mogelijkheid om de emissie uit stallen te reduceren verschilt sterk per sector.

De kosten om een emissie-arme stal te bouwen zijn beduidend hoger dan de kosten van het emissie-arm mest uitrijden. Bovendien komt bij het uitrijden van de mest meer ammoniak vrij dan uit stallen. Emissie-arm mest uitrijden is dan ook verreweg de meest kosten-effectieve maatregel om de emissie terug te dringen.

Bedrijven die dicht bij een bos of natuurgebied liggen veroorzaken een veel grotere ammoniakbelasting op dit natuurgebied of bos dan bedrijven die verder af liggen (5). Daarom is het bouwen van emissie-arme stallen het meest effectief voor bedrijven die dicht bij een bos- of natuurgebied liggen. Een andere mogelijkheid om de ammoniakbelasting van bos- en natuurgebieden te verminderen is het verplaatsen van bedrijven.

2.3.2. Analyse naar de sectoren

Rundveehouderijbedrijven hebben een aandeel van ongeveer 55% in de ammoniakemissie uit de landbouw. Deze uitstoot kan omlaag gebracht worden door de mest emissie-arm aan te wenden en de mestopslag af te dekken. Door stijging van de gemiddelde melkproductie per koe en het afstoten van weinig rendabel vee kan de emissie per bedrijf verder teruggedrongen worden. Ook door bemestings- en veevoermaatregelen kan de rundveehouderij de ammoniakemissie reduceren. De effectiviteit van emissie-arme stallen is, vanwege de aard van het houderijsysteem, in de rundveehouderij kleiner dan in andere sectoren. Hoewel er inmiddels enige emissie-arme stalsystemen beschikbaar zijn, bevindt de ontwikkeling van deze rundveestallen zich nog in de beginfase. (12).

De *varkenshouderij* draagt voor ongeveer 30% bij aan de ammoniakemissie. Emissie-arme uitrijden draagt ook hier bij aan de vermindering van de uitstoot. De ontwikkeling van emissie-arme stallen is pas kort op gang. De verwachting is dat in de toekomst de meerkosten van deze stalsystemen zullen dalen. Deze stalsystemen zullen naar verwachting ook andere voordelen met zich mee gaan brengen, zoals verbetering van klimaat en gezondheid van de dieren en vermindering van het mestvolume.

Voor de *pluimveehouderij* (ongeveer 15% van de emissie) is de meeste winst bij de beperking van de ammoniakemissie te behalen bij de stallen. De ontwikkeling van de emissie-arme stallen is in deze sector het verst ontwikkeld. Het bouwen van deze stallen en het produceren van kwalitatief goede droge mest is goed te combineren.

2.3.3. Verschillen tussen regio's

Ongeveer driekwart van de ammoniak die vrijkomt verspreidt zich over grotere afstand. Veehouderijbedrijven in heel Nederland dragen daarom bij aan het ammoniakprobleem (5). In die zin heeft ammoniak landelijke effecten, die een landelijke aanpak vragen.

Een kwart van de ammoniak die vrijkomt, komt vlak bij de bron neer. In gebieden met veel bedrijven en een hoge veedichtheid komt dan ook meer ammoniak op bos en natuurterreinen terecht.

Niet alle bossen en natuurgebieden zijn even gevoelig voor ammoniak. De grondsoort en de vegetatie zijn daarvoor onder meer bepalend.

Natuurgebieden en bossen op voor verzuring gevoelige zandgronden blijken snel en sterk schade te ondervinden. Deze zandgronden bevinden zich voor een belangrijk deel in het oosten en zuiden, in de concentratiegebieden voor de intensieve veehouderij. Daardoor worden deze gevoelige bos- en natuurgebieden extra zwaar belast. Ammoniak is in die regio's een groter probleem dan elders.

Daarom vraagt de ammoniakproblematiek zowel een landelijke als regionale aanpak.

3. UITGANGSPUNTEN VOOR HET BELEID

Een schone landbouw is noodzaak. Dit niet alleen met het oog op de kwaliteit van onze leefomgeving en een schoon produktiemilieu, maar ook vanwege de concurrentiekracht en het internationale imago van de Nederlandse landbouw.

Er moet dan ook een flinke stap worden gezet in het verminderen van de mineralenverliezen door de landbouw. De grootte van deze volgende stap is het resultaat van een afweging. Een afweging tussen de noodzaak om in een hoog tempo de kwaliteit van onze leefomgeving te herstellen aan de ene kant, en het belang van agrarische sector die hiervoor forse inspanningen moet leveren aan de andere kant.

De ervaring leert dat beleid alleen dan effectief is, wanneer het realistisch is en dus in de praktijk uitvoerbaar is. Het nastreven van doelen, waarbij niet voor ogen staat hoe daaraan binnen afzienbare tijd kan worden voldaan, ontmoedigt het doen van stappen voorwaarts. Het moeten voldoen aan normen die praktisch niet haalbaar zijn, demotiveert en nodigt uit tot ontduiking. Er moet dan ook een helder beleid uitgezet worden dat voor de landbouw haalbaar is en waarvan de naleving handhaafbaar is. Dat is rechtvaardig voor de boeren en het meest effectief voor het milieu.

Het is daarbij van belang aansluiting te zoeken bij de dynamiek en innovatiekracht van de landbouw. Het voor langere termijn duidelijkheid verschaffen stimuleert de sector en biedt de kans de noodzakelijke aanpassingen en investeringen te doen.

In de toekomst zullen goed ondernemerschap, bedrijfsontwikkeling en technologische vernieuwing de motoren zijn om te komen tot een schoon producerende landbouw. Dit kan het beste wanneer bij de verdere vormgeving van het mest- en ammoniakbeleid ingespeeld wordt op de diversiteit in de landbouw. Daar waar regels nodig zijn zal flexibiliteit worden ingebouwd om ruimte te geven aan de creativiteit en het goed ondernemerschap van de boeren. Niet een generieke, maar een gedifferentieerde aanpak. Ondernemers krijgen de ruimte om de mineralenverliezen op de voor hen meest effectieve manier terug te dringen.

Ook zullen zij ruimte krijgen om in te spelen op specifieke omstandigheden in de regio's. Bij problemen die regionaal spelen zullen overheden en maatschappelijke organisaties in die regio de kans krijgen om initiatieven te nemen om tot een oplossing te komen. Het rijk kan zich dan beperken tot het stellen van kaders en facilitering van het proces.

Een generieke aanpak, waarbij alle problemen, groot of klein, onder één noemer worden gebracht ongeacht de specifieke omstandigheden, is in deze fase van het mest- en ammoniakbeleid, waarin verdere aanscherping nodig is, niet meer effectief. Om in dit complexe beleidsveld zo effectief mogelijk voortgang te kunnen boeken, moet de overheidsbemoediging zich nu vooral richten op die situaties waar de milieurisico's het grootst zijn. Inspelen op de diversiteit in de landbouw maakt het mogelijk het beleid te richten op de kern van de problemen, alleen aan te pakken wat nodig is en niet iedereen over één kam te scheren.

Het werken naar een milieuverantwoorde produktie vraagt van een deel van de agrarische sector forse aanpassingen. Bewustwording en stimulering van goed gedrag vormen vaak een betere prikkel tot verandering dan verbods- en gebodsbepalingen. Het is zaak om niet alleen degenen die een grote milieubelasting veroorzaken aan te spreken. Ondernemers, die zich vandaag de dag al richten op schoon produceren, moeten zoveel mogelijk worden ontzien. Op die manier ontstaat een stimulans voor anderen om hun voorbeeld te volgen.

De overheid moet alleen regels stellen waar dat strikt noodzakelijk is. De regellast in de landbouw is al groot. Van een verzwaring van de regellast zonder dat de kwaliteit van het milieu verbetert kan geen sprake zijn. Daar waar regels gesteld worden moeten ze niet alleen uitvoerbaar, maar ook controleerbaar en handhaafbaar zijn. Dit is niet alleen van belang voor de

effectiviteit van de maatregelen, maar evenzeer om ervoor te zorgen dat de goeden niet onder de kwaden lijden. Voorkomen moet worden dat, door het niet duidelijk sanctioneren van ontduiking van de regelgeving de overige ondernemers gedemotiveerd raken.

Onderdeel van het beleid zal zijn om de vorderingen bij het bereiken van de doelstellingen nauwlettend te volgen. Er zal daartoe een monitoringssystematiek worden uitgewerkt. Aan de hand van de verkregen inzichten over de voortgang kan bijsturing plaatsvinden.

Tenslotte is het zaak om bij de vormgeving en uitwerking van het mineralenbeleid zoveel mogelijk een relatie te leggen met andere ontwikkelingen in de landbouw, bijvoorbeeld op het terrein van kwaliteitsbeheer. Waar daartoe kansen liggen zal getracht worden meerdere problemen in samenhang op te lossen. Het proces, dat nodig is om te komen tot een schone landbouw, moet aansluiten bij andere processen van verandering en herstructurering, zowel op bedrijfsniveau als in de gehele bedrijfstak en produktiekolom.

4. NAAR MILIEUVERANTWOORD PRODUCEREN

In de komende jaren richt het beleid zich primair op de groep bedrijven met de grootste milieurisico's. Deze aanpak is ingegeven door het streven om de grootste problemen het eerst aan te pakken. Bovendien moet het bedrijfsleven niet met meer regelgeving lastig gevallen worden dan strikt noodzakelijk is. Door het beleid te richten op een beperktere groep is bovendien de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid beter gegarandeerd. De groep bedrijven, waarop het beleid zich richt, zal gefaseerd worden uitgebreid, zodat het systeem in zijn geheel uitvoerbaar en handhaafbaar blijft. Onderwijl kan ervaring worden opgedaan met het nieuwe reguleringssysteem.

De bedrijven met de grootste milieurisico's zijn in het algemeen gesproken de intensievere veehouderijbedrijven. Op deze bedrijven is sprake van een grote mineralenproductie op relatief weinig grond. Gezocht is naar een relatief eenvoudige maat om deze bedrijven te onderscheiden van extensievere bedrijven met minder milieurisico's. Hoewel het in essentie gaat om de mineralenproductie per hectare ligt het maken van het onderscheid door middel van het meten van de mineralenproductie niet voor de hand. Dat zou een aanzienlijke technisch-administratieve rompslomp met zich brengen. Daarom is gekozen voor de veebezetting uitgedrukt in het aantal dieren per hectare. Aangezien voor alle denkbare reguleringssystemen een dierregistratie op alle bedrijven met vee noodzakelijk is, brengt deze maat geen extra administratieve lasten met zich mee.

Als het gaat om het bepalen van de veebezetting is er meestal sprake van een melkveebedrijf. Ook bij het maken van onderscheid tussen intensieve en extensieve bedrijven is daar in eerste instantie vanuit gegaan.

In de periode van 1998 tot 2002 moeten alleen bedrijven met een veebezetting van 2,5 melkkoeien per ha of meer aangifte doen van hun mineralenverlies om daarmee aan te tonen dat zij milieuverantwoord produceren. Voor bedrijven met andere diersoorten wordt de grens gelegd bij een mineralenproductie die hiermee overeenkomt. De melkkoe fungeert dus als de standardeenheid voor de veebezetting en daarmee voor de mineralenproductie per ha; hierna wordt deze standardeenheid aangeduid met grootvee-eenheid (gve).

In 2002 wordt de grens voor het moeten doen van een mineralen-aangifte verlaagd naar 2,0 gve/ha (zie tabel 4.1).

Bedrijven met een veebezetting tussen de 1,5 en 2,0 gve/ha hoeven geen mest af te voeren. Dergelijke bedrijven kunnen vrij eenvoudig bedrijfseconomisch milieuverantwoord produceren. Bij de huidige inzichten is er echter geen garantie dat er milieuverantwoord geproduceerd wordt, vanwege het mogelijk hoge kunstmestgebruik. De groep bedrijven tussen 1,5 en 2 gve per hectare zullen hun mineralenverliezen vrijwillig en daartoe aangemoedigd door het stimuleringsbeleid moeten terugdringen. Via monitoring wordt nagegaan of dit ook daadwerkelijk gebeurt. In 2005 zal worden besloten of deze groep alsnog onder het aangiftesysteem gaat vallen.

4.1. Basispakket

Voor alle bedrijven zal een zogenaamd basispakket van maatregelen gaan gelden. Dit zijn maatregelen die inmiddels zeer effectief zijn gebleken:

- de al bestaande uitrijverboden in herfst en in de winter, met dien verstande dat het uitrijverbod voor grasland op niet-uitspoelingsgevoelige gronden ingaat op 15 september van ieder kalenderjaar.
- de verplichting om emissie-arm mest aan te wenden
- de afdekking van mestopslagen.

4.2. Intensievere veehouderijbedrijven

Vooralsnog zal alleen de intensievere veehouderij, te weten de varkens- en pluimveehouderij, de gemengde rundvee/varkensbedrijven en de intensieve rundveebedrijven, een aangifte van de mineralenverliezen moeten doen. Tot 2002 gaat het om ongeveer 35% van alle land- en tuinbouwbedrijven en ongeveer 50% van de veehouderijbedrijven.

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 2, zijn er grote verschillen tussen sectoren en bedrijven. Omdat de mogelijkheden om het mineralenverlies terug te brengen per bedrijf zo verschillen, is het van groot belang dat de reguleringssystematiek zo wordt opgebouwd, dat de betrokken bedrijven zich kunnen verantwoorden voor hun wijze van terugbrengen van het mineralenverlies.

4.2.1. Mineralenaangiftesysteem

De beste manier waarop bedrijven zich kunnen verantwoorden voor hun eigen bedrijfsvoering, waarbij recht wordt gedaan aan de verschillen in de bedrijfsvoering binnen de sectoren en waarbij een zo groot mogelijk beroep wordt gedaan op technologische vernieuwing en goed ondernemerschap, is de invoering van een mineralenaangiftesysteem (MINAS).

Het mineralenaangiftesysteem houdt in dat wordt geregistreerd hoeveel mineralen (stikstof en fosfaat) op een bedrijf worden aangevoerd, vooral in de vorm van kunstmest en veevoer en hoeveel er wordt afgevoerd, vooral in de vorm van produkten en mest. Het verschil tussen aan- en afvoer van mineralen, berekend met de mineralenboekhouding, is het verlies naar het milieu. Wanneer het verlies groter is dan de verliesnorm, dit is het verlies wat acceptabel wordt geacht, volgt een heffing op basis van de mineralenaangifte.

Een dergelijk systeem biedt individuele ondernemers de mogelijkheid het effect van de inspanningen om meer milieuverantwoord te produceren aan te tonen.

Het mineralenaangiftesysteem is de afgelopen jaren door het landbouwbedrijfsleven en de overheid gezamenlijk ontwikkeld. Het systeem is echter vanuit het oogpunt van sturingskracht en handhaafbaarheid in aanleg kwetsbaar. Daarom is het uitgebreid getoetst op deze aspecten. Uit deze toets (2 en 8) kwam overigens ook naar voren dat de sturingskracht van het huidige instrumentarium, de mestboekhouding, onvoldoende is. Ten aanzien van de mineralenaangifte was de verwachting dat, als sprake is van een evenwicht op de mestmarkt en als aan een aantal essentiële voorwaarden wordt voldaan, de sturingskracht en handhaafbaarheid voldoende zullen zijn. De invulling van de aanvullende voorwaarden geschiedt in het verdere wetgevingsproces. De inzichten in de werking van een mineralenaangifte zijn vergroot. De opzet van het systeem is versterkt door een betrouwbare analyse en bemonsteringssystematiek en het versterken van ketenrelaties. De intermediairen (o.a. loonwerkers en distributeurs) worden ook in het systeem opgenomen. Aangezien de handhaving een kwetsbaar punt vormt en het systeem daarop zondig tijdig bijgestuurd moet kunnen worden, zal monitoring terzake plaatsvinden.

De extra administratieve lasten van het aangiftesysteem voor de veehouders blijken beperkt. De aan- en afvoerposten, die bij de mineralenaangifte spelen, maken voor het overgrote deel al deel uit van de financiële administratie. De uitvoeringslasten van dit systeem zijn aanzienlijk. Door slechts een gedeelte van de landbouwbedrijven te verplichten mee te doen, worden deze lasten evenwel ingeperkt. Mede omdat de uitvoeringslasten voor een belangrijk deel verhaald worden op het bedrijfsleven, is het zaak deze kosten te beheersen. De bijdrage van het bedrijfsleven aan de uitvoeringslasten vindt plaats via de afdracht van de bestaande overschotheffing.

Voor de ondernemers is er de mogelijkheid om een verfijnde aangifte te doen of gebruik te maken van een forfaitair systeem. Bij de verfijnde aangifte wordt op vele posten de werkelijke mineralengehaltes in aan- en afgevoerde stoffen geregistreerd. Deze verfijnde aangifte is van belang voor bedrijven, waar veel mogelijkheden zijn om de mineralengehaltes in aan- en afgevoerde stoffen te beïnvloeden en die een goed mineralenmanagement hebben. Deze bedrijven hoeven dan minder mest af te voeren. Kiest een ondernemer voor deze verfijnde aangifte, dan zal hij extra kosten moeten maken voor bemonstering en analyse van de mest die hij van zijn bedrijf afvoert. De individuele ondernemer moet zelf de afweging maken of de kosten verbonden aan de verfijnde aangifte opwegen tegen de besparing aan kosten voor het afzetten van dierlijke mest.

Niet alle intensieve veehouderijbedrijven zullen behoefte hebben aan het doen van een uitgebreide aangifte van hun mineralenverlies. Voor deze groep bedrijven is voorzien in de mogelijkheid om een eenvoudiger forfaitaire aangifte te doen. Deze forfaitaire aangifte bevat veel minder aan- en afvoerposten en werkt voornamelijk met forfaits. Deze aanpak leidt bovendien tot een administratieve lastenverlichting bij bedrijfsleven en overheid.

Het voornemen is dit systeem in 1998 in te voeren. De huidige mestboekhouding, inclusief MiAR, vervalt dan. Van de invoering van het mestafzetscenario, zoals voorzien in de NDF, wordt afgezien.

4.2.2. De verliesnormen

Het acceptabele verschil tussen aan- en afvoer van mineralen wordt verliesnorm genoemd. Bij de aangifte van de mineralenverliezen hoeft over dit deel van de verliezen geen heffing betaald te worden.

Om duidelijkheid te geven aan de sector is een traject uitgezet met de verliesnormen tot 2008/2010 (zie tabel 4.1). Het vastleggen van het traject voor een langere termijn biedt de landbouw de zekerheid die nodig is om hun plan te trekken, de bedrijfsopzet aan te passen en gerichte investeringen te doen.

In de besluitvorming over de verliesnormen tot het jaar 2008/2010 hebben de volgende uitgangspunten een rol gespeeld:

- het zetten van een flinke stap voorwaarts in het verminderen van de milieubelasting.
- een gefaseerde aanpak die aansluit bij het innovatieve vermogen van de sector en die niet leidt tot onverantwoorde sociaal-economische consequenties.
- de normen baseren op het algemeen toepassen van een goede landbouwkundige praktijk. Realistische normen op basis van een bemestingsstrategie die uitgaat van het op het scherpst van de snede opereren.

De verliesnorm voor stikstof in 2005 is zo gekozen dat volgens de huidige inzichten in een groot deel van het land kan worden voldaan aan de kwaliteitseis voor nitraat in grondwater. Voor de kwetsbare hoge zandgronden is echter een verdere beperking van de stikstofverliezen noodzakelijk. De keuze van de verliesnormen voor 2008/2010 is bepaald door wat bij de huidige inzichten nodig is om de mineralenverliezen uit de landbouw te beperken (9). Onzeker is of het niveau van evenwichts-bemesting hiermee wordt bereikt.

Het voorziene beleid staat op gespannen voet met de doelstelling van de EG-nitraatrichtlijn als gevolg van het feit dat Nederland binnen de Europese Unie een uitzonderingspositie inneemt door de intensiteit van de veehouderij in ons land. In de Nederlandse situatie zijn voor het halen van de doelstelling ingrijpende maatregelen nodig die tijd kosten. Ook wordt de doelstelling bereikt via een andere weg dan in de EG-richtlijn is aangegeven. Hierover zal overleg gevoerd worden met de Europese Commissie.

Volgens de huidige inzichten wordt met een verliesnorm van 180 á 200 kg stikstof/ha voldaan aan de doelstelling uit het Rijn- en Noordzee-actieprogramma (RAP/NAP) van 50% reductie van de stikstofbelasting ten opzichte van 1985.

Bij de introductie van de mineralenaangifte in 1998 zullen voor het eerst verliesnormen gaan gelden. Voor fosfaat (P_2O_5) geldt dan een verliesnorm van 40 kg/ha, voor stikstof een norm van 300 kg/ha voor grasland¹.

Vooruitlopend op de introductie van de mineralenaangifte zal in 1996, zoals reeds aangekondigd, de gebruiksnorm voor grasland verlaagd worden van 150 naar 135 kg fosfaat/ha/jaar. Hiermee wordt het gemiddelde fosfaatverlies op grasland, zijnde ongeveer 55 kg/ha, teruggebracht tot bijna hetzelfde niveau als het huidige gemiddelde verlies op bouwland. Ook wordt hiermee een stap gemaakt op weg naar de vermindering van de nitraatbelasting. Deze aanscherping is conform het wijzigingsvoorstel voor het Besluit gebruik dierlijke meststoffen zoals dat voor advies is uitgegaan.

In 2000 wordt de fosfaatverliesnorm gesteld op 35 kg/ha/jaar en de stikstofverliesnorm op 275 kg/ha/jaar. In 2002 wordt de fosfaatverliesnorm gebracht op 30 kg/ha/jaar en wordt de stikstofverliesnorm op 250 kg/ha/jaar.

De hoogte van de normen voor 2000/2002 zijn gebaseerd op wat volgens de huidige inzichten landbouwkundig haalbaar is met behoud van een voldoende bodemvruchtbaarheid door middel van goede landbouwpraktijk.

¹ De normen voor bouwland zullen nog nader worden geconcretiseerd uitgaande van de resultaten van het rapport van de projectgroep verliesnormen (7).

Gemiddeld zijn de verliezen in de veehouderij nu 65 kg fosfaat/ha en 370 kg stikstof/ha (bron: Delar). De voorziene verlaging van de normen voor 2000/2002 betekent dus een aanzienlijke inperking van de milieubelasting, voor zowel stikstof als fosfaat. De mate waarin de fosfaatverzadiging van de gronden toeneemt wordt verder geremd.

Bedrijven die bij de huidige gebruiksnormen scherp bemesten (zogenaamde MDM-bedrijven) blijken de beoogde stikstofverliezen nu reeds te kunnen realiseren. De fosfaatverliezen worden echter op die bedrijven gemiddeld wel benaderd, maar nog niet gehaald. Duidelijk mag zijn dat veel bedrijven nog een aanzienlijke inspanning moeten leveren om aan de scherpere normen te voldoen.

Deze inspanning zal voor een aantal bedrijven een teruggang in inkomen inhouden, waarbij de verschillen tussen bedrijven aanmerkelijk kunnen zijn. Gemiddeld zullen de inkomens in de rundveehouderij in 2000 met ongeveer f 1000 dalen. Ten opzichte van de autonome ontwikkeling is dat een teruggang van ongeveer 3%. De inkomens van de varkens-bedrijven dalen gemiddeld met ruim f 7000, een afname ten opzichte van de autonome ontwikkeling met ruim 15%. Pluimveebedrijven en akkerbouwbedrijven ondervinden weinig of geen negatieve economische consequenties.

Ook de werkgelegenheid in de sector en de toegevoegde waarde neemt af ten opzichte van de autonome ontwikkeling (bijlage II).

In 2005 wordt de volgende stap gedaan en wordt de fosfaatverliesnorm bepaald op 25 kg/ha/jaar en de stikstofverliesnorm op 200 kg/ha/jaar.

In 2008/2010 worden dan het niveau van 20 kg fosfaat en 180 kg stikstof bereikt.

De bodemvruchtbaarheid wordt in dit traject niet aangetast (9), zeker niet gezien de mogelijkheid tot reparatiebemesting (zie bij 4.2.4).

4.2.3. Heffingen

Ondernemers die aangifte doen van hun mineralenverlies hoeven geen heffing te betalen wanneer hun verlies onder de verliesnorm blijft. Voldoen ze daar niet aan, dan moet een heffing worden betaald.

De mate van overschrijding van de verliesnormen bepaalt de omvang van de milieubelasting. Er wordt een staffeling in de heffingen aangebracht: een progressief tarief waardoor grotere overschrijdingen zwaarder worden belast.

In de loop van de tijd wordt de staffeling gewijzigd (tabel 4.1).

De heffing voor overschrijding van de verliesnorm voor fosfaat zal relatief hoog moeten zijn, omdat daarmee met name een verantwoorde afzet van mestoverschotten moet worden afgedwongen. De zware heffing moet daarom hoger zijn dan de duurste afzetmogelijkheid. De lichte heffing maakt de overgang naar de zwaardere verliesnorm iets gemakkelijker. Deze heffing wordt op een zodanig niveau gekozen, dat de maatregelen om de fosfaatverliezen te beperken door het voer- en bemestingsmanagement te verbeteren en mestdistributie op korte afstand in te voeren, de moeite waard worden. De lichte heffing voor fosfaat wordt vastgesteld op 5 gulden per kg fosfaat. De zware heffing bedraagt 20 gulden per kg fosfaat.

Het verkleinen van de stikstofverliezen vindt vooral plaats door vermindering van de stikstofgift via kunstmest. De heffing die nodig is om dat effect te bereiken kan relatief laag zijn; beduidend lager dan de heffing die nodig is om de verliezen van fosfaat in dierlijke mest te sturen. Een staffeling van de heffing op stikstofverliezen is daarom niet noodzakelijk.

De hoogte van de heffing voor stikstof wordt nog nader vastgesteld. De hoogte is afhankelijk van de kosten die gemaakt moeten worden om een bepaalde stikstofverliesnorm te halen.

Door voorlichting zal bovendien worden gestimuleerd het kunstmestgebruik verder te verlagen. Dit is mogelijk omdat dat vaak ook uit bedrijfseconomisch oogpunt aantrekkelijk is.

4.2.4. Reparatiebemesting

Gezamenlijke studies van overheid en bedrijfsleven (3 en 10) geven aan, dat aanscherpen van de normen kan leiden tot een daling van de fosfaattoestand in de bouwvoor. Voor gronden met een hoge fosfaattoestand is dat geen enkel probleem. Voor gronden met een lage fosfaattoestand en voor fosfaat-fixerende gronden echter wel. Het hanteren van de strenge normen kan de bodemvruchtbaarheid van deze gronden aantasten en tot lagere gewasopbrengsten leiden. Om de bodemvruchtbaarheid op voldoende hoog peil te houden wordt voorzien in de mogelijkheid van reparatiebemesting.

Boeren, die via grondbemonstering kunnen aantonen dat hun gronden behoefte hebben aan extra fosfaat om de fosfaattoestand «voldoende» te bereiken, kunnen voor het betreffende jaar een verliesnorm van 50 kg fosfaat/ha krijgen. Het systeem van reparatiebemesting zal getoetst worden op controleerbaarheid en handhaafbaarheid, zodat een eenduidige uitvoering mogelijk is. De mogelijkheid van reparatiebemesting wordt tegelijk met de mineralenaangifte ingevoerd.

4.2.5. Integrale milieuvergunning

In de komende jaren zal worden bezien of er andere in de praktijk toepasbare instrumenten ontwikkeld kunnen worden waarmee de regeldruk kan worden verminderd, zodat met minder uitvoeringslasten voor bedrijfsleven en overheid een milieuverantwoorde bedrijfsvoering in de landbouw gerealiseerd kan worden.

In dit verband wordt onder andere gedacht aan het opzetten van experimenten met een integrale milieuvergunning.

Nagegaan wordt of het mogelijk is om enkele gemeenten de gelegenheid te geven de mest- en ammoniakregelgeving tijdelijk buiten werking te stellen en te vervangen door integrale milieuvergunningen. Bedrijven krijgen dan een vergunning om hun bedrijf uit te oefenen, indien zij hun milieuzaken, zoals ammoniakuitstoot, mestafzet, mineralenbalans, bestrijdingsmiddelen etc, op orde hebben.

Het initiatief voor het verzoek om voor een dergelijk experiment in aanmerking te komen zou door de gemeenten in overleg met het landbouwbedrijfsleven, milieuorganisaties en waterkwaliteitsbeheerders genomen moeten worden. Voorwaarde is dat een integrale milieuvergunning tenminste hetzelfde milieurendement heeft als beoogd wordt met de algemene regelgeving.

4.3. Niet-intensieve veehouderijbedrijven en bedrijven zonder vee

Ongeveer tweederde van de bedrijven, te weten de akker- en tuinbouwbedrijven en de minder intensieve rundveehouderijbedrijven, die onder de veebezettingsgrens zitten, krijgen tot 2002 in principe alleen te maken met een basispakket aan regels, dat voor alle bedrijven geldt.

4.3.1. Mestaanvoer

Nu deze grote groep bedrijven wordt vrijgesteld van verdere regels, moet natuurlijk wel worden voorkómen dat het mestoverschotprobleem van de veehouderij wordt afgewenteld op de akkerbouw en de minder

intensieve veehouderijbedrijven. Aanwending van dierlijke mest kan, naarmate de druk op de afzetmarkt voor mest toeneemt, een inkomstenbron blijken, wat tot onzorgvuldig gebruik kan leiden.

Bij gebruik van dierlijke mest op bedrijven onder de veebezettingsgrens, vooral in de akkerbouw, is dan ook een aanvoerregistratie en het stellen van een maximum aan de aanvoer van dierlijke mest noodzakelijk.

Een aanvoerregistratie is ook noodzakelijk om het mineralenaangifte-systeem sluitend te maken. Zonder zo'n registratie wordt de mineralenaangifte niet controleerbaar, doordat mest wordt afgevoerd naar bedrijven die niet meer in de regulering worden betrokken. Het ligt voor de hand om ook de aanvoernorm door middel van heffingen te reguleren.

De toegestane aanvoer wordt afgestemd op wat gemiddeld in Nederland nodig is aan fosfaat uit dierlijke mest en overige organische mest in het bouwplan van akkerbouwbedrijven en extensieve veehouderijbedrijven. De hoogte wordt op een zodanig niveau gesteld dat geen problemen met stikstof zijn te verwachten.

Als op het bedrijf zelf geen dierlijke mest wordt geproduceerd, mag uiteindelijk niet meer dan 80 kg fosfaat/ha met dierlijke mest en overige organische mest worden aangevoerd. Om de afzetruimte voor dierlijke mest niet te snel te laten verminderen wordt deze aanvoernorm geleidelijk aangescherpt. Vanaf 1998 mag met dierlijke mest en overige organische mest van elders op grasland maximaal 120 kg fosfaat/ha worden aangevoerd en op bouwland maximaal 100 kg. In 2000 wordt de aanvoernorm in beide gevallen verlaagd naar 85 kg, in 2002 naar 80 kg (tabel 4.1). Bij 80 kg fosfaat zijn nauwelijks milieuproblemen meer te verwachten als gevolg van het gebruik van dierlijke mest en overige organische mest.

Bedrijven die zelf wel dierlijke mest produceren mogen alleen mest van elders aanvoeren voor zover het totale gebruik op het bedrijf (eigen mest plus aangevoerde mest) daardoor niet hoger komt dan de aanvoernorm.

Voor bedrijven die niet verplicht zijn tot het doen van een mineralenaangifte komt met ingang van 1998 de aanvoernorm dus in de plaats van de fosfaatgebruiksnorm.

Een groep bedrijven die met deze norm wellicht niet geheel uit de voeten kan, is de biologische landbouw, omdat deze bedrijven niet mogen terugvallen op het gebruik van kunstmest. In de verdere uitwerking van dit beleidspakket zal met de specifieke behoefte van de biologische landbouw rekening worden gehouden.

4.3.2. Kunstmestgebruik

Het kunstmestgebruik wordt niet gereguleerd op de niet-intensieve veehouderijbedrijven en de bedrijven zonder vee. Dit wil niet zeggen dat er geen milieu-risico's zijn. Vooral bij bedrijven met een veebezetting groter dan 1,5 gve bestaat het risico dat zonder extra prikkels de stikstofverliezen groter zijn dan de vastgestelde verliesnorm. Maar ook in de minder intensieve veehouderij en – in mindere mate – in de akkerbouw zijn in de huidige praktijk de verliezen vaak nog hoger dan nodig is. Dit is vooral het gevolg van een te hoog gebruik van (stikstof)kunstmest.

Om deze bedrijven aan te zetten tot een beter mineralenmanagement zullen ze door middel van voorlichting en cursussen worden gestimuleerd tot het bijhouden van een mineralenboekhouding als management-instrument. De praktijk heeft geleerd dat wanneer bedrijven zich bewust worden van hun mineralenverliezen, zij bereid zijn binnen hun bedrijfsvoering die verliezen te beperken; hierdoor besparen zij vaak ook op de produktiekosten. Via monitoring wordt nagegaan of de groep bedrijven tussen de 1,5 en 2,0 gve/ha hun mineralenverliezen daadwerkelijk hebben

teruggebracht. In 2005 zal worden besloten of deze groep alsnog onder het aangiftesysteem gaat vallen.

4.3.3. Bollenteelt, vollegrondsgroenteteelt en glastuinbouw

In de sterk in Noord- en Zuid-Holland geconcentreerde bollenteelt komt, mede vanwege de behoefte om het organisch stofgehalte in de bodem op peil te houden, overmatige bemesting veelvuldig voor. Bij het probleem van de gewasbeschermingsmiddelen heeft deze sector gekozen voor een specifiek op haar toegesneden aanpak. Het gaat hier om een convenant met waterbeheerders en provincie(s). Bezien wordt of met betrekking tot de mineralenproblematiek bij dit convenant kan worden aangesloten.

Vollegrondsgroente is regionaal veel meer gespreid. Een eerste analyse van de bemestingsproblematiek van deze sector heeft pas zeer recent plaatsgevonden. In de komende jaren zal worden gezien hoe de bemestingsproblematiek van deze sector het beste aangepakt kan worden.

De glastuinbouw kent een heel eigen milieuproblematiek met een eigen aanpak (o.a. op basis van de WVO), die rekening houdt met de specifieke kenmerken van deze sector. In een gezamenlijke aanpak van de glastuinbouwsector, de waterkwaliteitsbeheerders, de provincies en het Rijk wordt gewerkt aan een integrale milieutaakstelling, waarin ook het mineralengebruik is geïntegreerd. Ook de milieuorganisaties zijn hierbij betrokken.

Tabel 4.1 Verliesnormen, gestaffelde heffingen, aanvoernorm en veebezettingsgrens in hun onderlinge samenhang

	1998	2000	2002	2005	2008/ 2010
fosfaatverliesnorm (kg P ₂ O ₅ /ha)	40	35	30	25	20
stikstofverliesnorm* (kg N/ha)	300	275	250	200	180
lichte heffing (f 5,-) bij fosfaatverlies (kg P ₂ O ₅ /ha)	40-50	35-45	30-40	25-30	(1)
zware heffing (f 20,-) bij overschrijding van fosfaatverlies (kg P ₂ O ₅ /ha)	50	45	40	30	(1)
aanvoernorm fosfaat (kg P ₂ O ₅ /ha)	120	85	80	80	80
op grasland	100				
op bouwland					
veebezettingsgrens voor aangifteplicht in gve	2,5	2,5	2,0	2,0	(1)

* Norm voor grasland; exclusief depositie en mineralisatie.

(1) Nader te bepalen.

5. STIMULERING EN HERSTRUCTURERING

5.1. Bedrijfsontwikkeling en aanpassing bedrijfsvoering

Om de belasting naar het milieu te verminderen moeten landbouwbedrijven hun bedrijfsvoering aanpassen en investeren in schonere technologie. De mogelijkheden hiervoor verschillen per sector en bedrijf (zie hoofdstuk 2.2 en 2.3). In de rundveehouderij zal naast aanpassing van het bedrijfsmanagement (o.a. vermindering kunstmestgebruik) ook geïnvesteerd worden in schonere technologie als mestuitrijapparatuur, mestopslag, voercomputers, emissie-arme stallen en aangepaste kunstmeststrooiers. In de varkens- en pluimveehouderij zal vooral

geïnvesteed worden in emissiearme stallen, aangepaste voedersystemen en in systemen om de hoeveelheid af te zetten mest te verkleinen.

Een belangrijk gedeelte van de noodzakelijke milieuwinst kan geboekt worden door verbetering van het management en aanpassing van de bedrijfsvoering, zonder dat hiervoor grote investeringen gepleegd hoeven te worden. Dit vraagt een grotere kennis over de mineralenstromen op de bedrijven en de mogelijkheden om deze stromen te beheersen.

Omdat de Nederlandse veehouderij op de internationale markt opereert zal ze zich moeten blijven ontwikkelen om concurrerend te kunnen blijven. Investerings in schone technologie die de bedrijfsopzet raken (aanpassing stallen en voedersystemen) kunnen sneller rendabel gemaakt worden als ze samenvallen met investeringen gericht op bedrijfsontwikkeling. Ten eerste omdat bij bedrijfsontwikkeling de economische basis van het bedrijf wordt verbeterd. Ten tweede omdat het goedkoper is een emissie-arme stal, een aangepast voedersysteem of een aangepaste mestopslag te installeren als een veehouder toch al bezig is zijn bedrijfsgebouwen te vernieuwen. Bedrijfsontwikkeling is noodzakelijk om de dynamiek in de sector te houden. Alleen dan zal de veehouderij investeren in schone technologie.

5.2. Evenwicht tussen vraag en aanbod van dierlijke mest

De bemestingsnormen zullen stapsgewijs worden aangescherpt (tabel 4.1). Om aan de verliesnormen te kunnen voldoen zullen veehouders minder mest moeten produceren of meer mest moeten afvoeren.

Omdat de gebruiksnormen nog relatief hoog zijn is er tot op dit moment voldoende plaatsingsruimte in Nederland voor alle geproduceerde dierlijke mest. Er is een redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod van dierlijke mest en er is geen sprake van een niet-plaatsbaar landelijk mestoverschot. Tot nu toe hebben de inspanningen van het bedrijfsleven om de mestoverschotten terug te dringen gelijke tred gehouden met het vastgestelde traject van aanscherping van de bemestingsnormen.

De aanscherping van de normen leidt niet alleen tot beperktere plaatsingsruimte voor de mest op het eigen bedrijf. De afzetmogelijkheden van dierlijke mest via distributie naar derden nemen tegelijkertijd af, omdat akkerbouwers minder dierlijke mest mogen aanvoeren. Wanneer er onvoldoende mogelijkheden zijn om alle geproduceerde dierlijke mest in Nederland milieuverantwoord af te zetten, ontstaat er een landelijk mestoverschot.

Het ontstaan van een landelijk mestoverschot is om meerdere redenen ongewenst.

Door de onderlinge concurrentie om de beperkte afzetmogelijkheden stijgen de kosten van de mestafzet. In zo'n situatie is het mineralen-aangiftesysteem onvoldoende bestand tegen fraude (2 en 8). Een aantal ondernemers kan – ongeacht de kosten die zij daarvoor zouden willen maken – hun mest niet verantwoord afzetten, omdat de fysieke plaatsingsruimte ontbreekt. In die situatie neemt de druk op de veehouders om de regels te overtreden (fraudedruk) toe.

Daarnaast kunnen sterk stijgende afzetkosten de internationale concurrentiepositie negatief beïnvloeden.

Ook in de toekomst moet daarom de productie aan dierlijke mest in redelijk evenwicht zijn met de mogelijkheden om mest af te zetten.

Om een beeld te krijgen van de te verwachten situatie zijn inschattingen gemaakt van ontwikkelingen in de diverse sectoren op het gebied van

productie en afzet van dierlijke mest, onder invloed van het maatregelenpakket zoals weergegeven in hoofdstuk 4 (tabel 5.1. en bijlage III).

Tabel 5.1. Schatting landelijke mestproductie en afzetmogelijkheden in 1996, 1998, 2002 en 2005 (in miljoen kg P205) bij voorgestelde normen

	1996	1998	2002	2005
fosfaat-productie	206	200	190	185
bedrijfsoverschot	88	92	87	86
distributie	71	69	49	49
export/verwerking	14	15	20	20
landelijk overschot	3	8	18	17

Bron: Werkgroep cijfers en bijlage III.

In de rundveehouderij zal het aantal dieren, onder invloed van de melkquotering en de stijgende melkproductie per koe, de komende jaren verder teruglopen. De mineralenaangifte zal een prikkel zijn om vee, dat tegen marginale opbrengsten gehouden wordt, af te stoten. Daarnaast kunnen mestafzetcontracten worden aangegaan met naburige akkerbouwers die ruwvoer telen. Verwacht mag worden dat het verantwoord afzetten van dierlijke mest redelijk binnen het bereik van deze sector ligt.

De pluimveehouderij produceert mest van hoge kwaliteit waarvoor een afzetmarkt ligt in het buitenland. De verwachting is dat deze sector via export het overgrote deel van de dierlijke mest zal weten af te zetten.

De varkenshouderij is vooral aangewezen op het nemen van verdergaande veevoedermaatregelen om haar fosfaat- en stikstofproductie te verminderen. De mogelijkheden om mest te distribueren zal afnemen. Door het invoeren en aanscherpen van de aanvoernorm kan een beperkter deel van de varkensmest via distributie in de niet-overschotgebieden worden afgezet. Distributie kan nog wel worden bevorderd door mestbewerking op het bedrijf en het afsluiten van «voer-voor mest»-contracten. De grootschalige mestverwerking, die vooral voor de varkenshouderij voorzien was als een belangrijke oplossing voor de afzet heeft zich de afgelopen jaren nauwelijks ontwikkeld. Dit vergroot de problemen in de varkenshouderij.

Het is de verwachting (tabel 5.1.) dat de fosfaatproductie in de periode 1998–2002 zo groot is, dat ondanks de bovengenoemde inspanningen van het bedrijfsleven, niet alle mest in Nederland binnen de normen kan worden afgezet (5 en 9). Er zijn daarom extra inspanningen nodig om vraag en aanbod van dierlijke mest met elkaar in evenwicht te brengen.

5.3. Stimulerings- en herstructureringsbeleid

Het stimuleren van bedrijfsontwikkeling en het in evenwicht brengen van vraag en aanbod van dierlijke mest zijn doelstellingen die voor een belangrijk deel elkaar kunnen versterken. Immers bedrijfsontwikkeling maakt ruimte voor investeringen in een milieuverantwoorde bedrijfsopzet en het beheersen van de mestafzetkosten is van belang voor het behouden van een goede concurrentiepositie in vergelijking met het buitenland.

De veehouderij in Nederland, in het bijzonder de varkenshouderij, maakt een periode van herstructurering door. Het landbouwbedrijfsleven staat voor aanzienlijke inspanningen op velerlei terrein. De mate van succes van het voorgestane mest- en ammoniakbeleid is dan ook afhankelijk van de vraag of en in welke mate de sector er in slaagt om de stap naar een schone produktiemethode te maken, met behoud van voldoende concurrentiekracht.

Om de kans op succes zo groot mogelijk te maken wil de overheid, door middel van een gericht stimulerings- en herstructureringsbeleid, aanhaken bij de ingrijpende ontwikkelingen die gaande zijn in de sectoren. De dynamiek van het herstructureringsproces zal zoveel mogelijk worden benut om de sectoren te versterken en tegelijkertijd milieuwinst te boeken.

Voor dit doel is het volgende pakket aan maatregelen voorzien:

5.3.1. Innovatie van het management en de bedrijfsvoering

De innovatie en verbetering van het management en de bedrijfsvoering vraagt een grotere kennis van de agrariërs. Kennis over de mineralenstromen op het bedrijf en methoden om de verliezen van mineralen naar het milieu te verminderen. Agrariërs worden ondersteund bij het vergaren van de noodzakelijk kennis om milieuverantwoord te kunnen produceren. Onderzoek wordt gericht op het vergroten van de inzichten hoe de mineralenverliezen op het bedrijf verder terug gedrongen kunnen worden en het verder ontwikkelen van een goede landbouwpraktijk. Voorlichting en demonstratieprojecten worden vooral gericht op de verbetering van het mineralenmanagement en vermindering van de mineralenproductie (o.a. projecten ter verlaging van de mineralengehalten in veevoeder). Doorlichting van bedrijven geeft de agrariër inzicht hoe in zijn specifieke situatie de bedrijfsvoering aangepast kan worden om milieuverantwoord te produceren. Voor sommige agrariërs zal zo'n doorlichting het inzicht verschaffen dat de bedrijfsvoering ingrijpend aangepast zal moeten worden.

De overheid stelt tot en met 2002 ongeveer f 65 miljoen beschikbaar voor deze maatregelen (Bijlage I: demo, onderzoek en ontwikkeling).

5.3.2. Investeren in schone technologie

Naast aanpassing van het management moeten agrariërs ook investeren in schone technologie. Technologie om het mestoverschot op te ruimen (b.v. mestbewerking op het bedrijf), technologie om de emissie van ammoniak te verminderen (b.v. emissie-arme stallen, emissie-arme mestaanwendingsmachines) en technologie om de mineralenverliezen terug te dringen (b.v. aangepaste kunstmeststrooiers). De rijksoverheid ondersteunt gericht het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van en het investeren in schone technologie. Dit doet zij op verschillende manieren. Ten eerste door gericht onderzoek te ondersteunen naar schone technologie. Ten tweede door het verstrekken van investeringssubsidies (Structuurverbeteringsregeling Duurzame Landbouw) aan agrariërs om hen te stimuleren te investeren in schone technologie en door het beschikbaar stellen van fiscale faciliteiten (de Vervroegde afschrijving milieu-investeringen, VaMil). In dit verband vindt ook de toekenning en uitbetaling van de resterende subsidie op investeringen in grootschalige mestverwerking plaats. Ten derde door introductie van nieuwe emissie-arme stallen te versnellen door meer geld beschikbaar te stellen voor ammoniakmeetploegen zodat nieuwe stalsystemen sneller kunnen worden toegelaten.

Het rijk stelt tot en met 2002 voor deze maatregelen totaal ongeveer f 80 miljoen beschikbaar (bijlage I: investeringen en facilitering). Daarnaast is voor de periode 1996 tot en met 1998 nog ongeveer f 82 miljoen gereserveerd voor grootschalige mestverwerking.

5.3.3. Mobiliteit en bedrijfsontwikkeling

Een aantal bedrijven is zodanig gelegen dat de mogelijkheden tot

bedrijfsontwikkeling beperkt zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn door ligging nabij een kwetsbaar natuurgebied of door ligging in een gebied met weinig mogelijkheden tot structurele afzet van de mest in de nabije omgeving. Het stimuleren van de mobiliteit om bedrijven de mogelijkheid van het vinden van een betere locatie te bieden is daarom van belang.

Om te voorkomen dat de mestproductie zich uitbreidt blijven mestproductierechten voorlopig nog noodzakelijk, zowel de grondgebonden als de niet-grondgebonden rechten. Om voldoende mobiliteit en mogelijkheden tot bedrijfsontwikkeling te houden is het nodig de Wet Verplaatsing Mestproductierechten, die verplaatsing van niet-grondgebonden rechten mogelijk maakt, nog een aantal jaren van kracht te laten zijn. Deze wet zal daarom niet per 1997 expireren.

Het afromen van 25% bij transacties van niet-grondgebonden mestproductierechten blijft van kracht. Zonder de bedrijfsontwikkeling wezenlijk te belemmeren kan een afromingspercentage van 50% worden geïntroduceerd bij overname van de mestproductierechten en ter plaatse voortzetten van het betreffende bedrijf. Bedrijfsovernames in familieverband worden hiervan vrijgesteld. Hierdoor wordt een extra bijdrage geleverd om het ontstaan van een landelijk mestoverschot tegen te gaan, met behoud van de mogelijkheden tot bedrijfsontwikkeling. De totale opbrengst van het afromen wordt geraamd op 7 miljoen kg fosfaat tot en met het jaar 2002.

Het afromingspercentage bij bedrijfsverplaatsing wordt hiermee lager dan bij ter plekke voortzetting van het overgenomen bedrijf. Zo wordt verplaatsing bevorderd. Dat draagt bij aan het ontstaan van gesloten bedrijven, hetgeen goed is vanuit diergezondheidsoverwegingen en stimuleert bedrijven om zich op grotere afstand van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te vestigen.

Nagegaan wordt nog of het binnen het kader van de Verplaatsingswet wenselijk en mogelijk is, om deze laatste verplaatsingen verder te stimuleren (zie hoofdstuk 6.3.).

Verder zal de mobiliteit bevorderd worden door een aantal fiscale faciliteiten te bieden in geval van bedrijfsverplaatsing (hoofdstuk 6.3).

5.3.4. Opkopen van mestproductierechten in combinatie met herstructurering

Om het mogelijk ontstaan van een landelijk mestoverschot tegen te gaan zou ervoor gekozen kunnen worden om de omvang van de productierechten via een generieke korting te verkleinen. Een generieke korting leidt echter in eerste instantie tot gedeeltelijke leegstand van productiecapaciteit op alle bedrijven. Daardoor lijden alle bedrijven een extra inkomensverlies, waardoor de toch al krappe marges worden weggehaald en het vermogen om (milieu)-investeringen te plegen verder wordt aangetast. Daarom is in eerste instantie niet voor deze optie gekozen.

De voorkeur wordt gegeven aan een benadering die het enerzijds mogelijk maakt om de omvang van de mestproductierechten terug te brengen en anderzijds de mogelijkheid biedt aan ondernemers, die onvoldoende perspectief zien voor hun bedrijf, om op een sociaal verantwoorde manier hun bedrijf te kunnen beëindigen.

Gekozen is voor het oprichten van een fonds voor herstructurering. Een belangrijk doel van dit fonds is het verwerven van niet-grondgebonden mestproductierechten, om tegen te gaan dat een landelijk mestoverschot

ontstaat. Maar dit is niet de enige reden om een fonds voor herstructurering in het leven te roepen. Het pakket maatregelen dat het landbouwbedrijfsleven krijgt opgelegd zal leiden tot extra kosten op bedrijfsniveau, die soms aanzienlijk zullen zijn. Dit kan een behoorlijke groep bedrijven in continuïteitsproblemen brengen. Het is van belang dat dit proces op een sociaal verantwoorde wijze begeleid wordt.

Het fonds zal zich in eerste instantie richten op sectoren en gebieden waar de grootste inspanningen zullen moeten worden verricht.

Blijkens de eerdere analyses zal de varkenshouderij de grootste moeite ondervinden om haar mestoverschot af te zetten. Bovendien kampt de varkenshouderij ook op andere terreinen met problemen: markt, structuur, gezondheid en welzijn van dieren. De overheid heeft hier een eigen verantwoordelijkheid. Een herstructurering mede als direct gevolg van overheidsmaatregelen moet begeleid worden, te meer daar de overheid zelf in het verleden ontwikkelingen heeft gestimuleerd, die tot de huidige situatie hebben geleid. Een actieve ondersteuning van de herstructurering van de varkenshouderij heeft daarom prioriteit.

Daarnaast zal het fonds zich vooral richten op de concentratiegebieden omdat in deze gebieden de grootste inspanningen moeten worden verricht.

Het fonds zal zich deels richten op de beëindigende bedrijven, maar vooral op de herstructurering en het versterken van de overige bedrijven. Hoe een concrete invulling gegeven kan worden aan de inzet van de middelen, zal onderwerp van overleg zijn met het landbouwbedrijfsleven en de overheden.

De middelen worden langs twee wegen ingezet.

Een deel van het fonds zal zich richten op bedrijven die op enig moment in de nabije toekomst zullen beëindigen. Bijvoorbeeld bedrijven met een ouder bedrijfshoofd zonder opvolger. Het moment van beëindiging kan door het pakket van maatregelen worden vervroegd. Deze bedrijven kunnen in principe hun mestrechten verhandelen via de markt. Het fonds kan door middel van een opkoopregeling, in de vorm van een tender, op deze markt participeren door marktconform produktierechten op te kopen. Daarmee kan de omvang van de landelijke hoeveelheid produktierechten versneld terug worden gebracht. De daarbij te bieden prijs wordt afgestemd op de onderkant van de huidige marktprijs. Op deze manier wordt een bodem in de markt gelegd die potentiële beëindigers een gegarandeerde opbrengst biedt, zonder dat dit prijsopdrijvend werkt. Zo wordt ook de structuurverbetering van de blijvers niet belemmerd.

Een ander gedeelte van het fonds voor herstructurering richt zich op de combinatie van bedrijfsbeëindiging en bedrijfsontwikkeling.

Zo zullen jongere ondernemers onder normale omstandigheden niet denken aan beëindiging van het bedrijf. Door verschillende omstandigheden, waaronder het voorgestelde pakket maatregelen en het gezondheids- en welzijnsbeleid, kan een bedrijf echter in financiële problemen raken. Het beëindigen van het bedrijf zal, gezien de vermogenssituatie, veelal geen directe uitkomst bieden. Deze ondernemers zien zich dan genoodzaakt de bedrijfsvoering voort te zetten. Middelen om te investeren in het bedrijf ontbreken, evenals financiële ruimte voor privé-bestedingen. Het bedrijf en de daarvan afhankelijke personen komen in een traject van sociale neergang. Ook de totale sector verzwakt als gevolg van het niet meer investeren op de betrokken bedrijven, met de daaraan verbonden risico's bijvoorbeeld van diergezondheid.

Deze jongere ondernemers zijn niet gebaat bij het opkopen van mestproduktierechten tegen de marktprijs. Het bieden van een beduidend

hogere prijs zonder meer verstoort echter de marktwerking, waardoor de perspectiefvolle bedrijven zich niet verder kunnen ontwikkelen. Perspectiefvolle bedrijven dienen juist een impuls te krijgen om zich te ontwikkelen. Daarom wordt een gedeelte van het fonds ingezet op de combinatie van bedrijfsbeëindiging en bedrijfsontwikkeling.

Bij het fonds voor herstructurering kunnen plannen ingediend worden door groepen ondernemers (beëindigers en blijvers). Deze plannen moeten aan de ene kant gericht zijn op verkleining van de mestproductie door een gedeelte van de mestproductierechten van de beëindigers uit de markt te nemen. Aan de andere kant moeten de plannen gericht zijn op herstructurering door bijvoorbeeld een gedeelte van de mestproductierechten van de beëindiger beschikbaar te laten komen voor ontwikkeling van de blijvers. Deze aanpak maakt het mogelijk bedrijven sociaal aanvaardbaar te laten beëindigen en gebruik makend van de marktwerking bedrijven met perspectief te versterken.

Middelen

Het fonds voor herstructurering zal worden ondergebracht bij de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw.

Voor het herstructureringsfonds is in de periode 1996–2002 totaal f 475 miljoen beschikbaar, welke gespreid over de jaren zal worden ingezet. Met deze gelden moet 10 miljoen kg fosfaat mestproductierechten uit de markt worden genomen.

De voorziene maatregelen zullen instemming moeten krijgen van de Europese Commissie.

De inzet van het fonds voor herstructurering leidt tot een kleinere, maar gezonde, sterke en schone sector, die ook in de toekomst de concurrentie met het buitenland aankan.

Het totale beleid, inclusief de stimulerings- en herstructureringsmaatregelen, is zo samengesteld, dat de verwachting gewettigd is dat er niet of nauwelijks een landelijk mestoverschot zal ontstaan (tabel 5.2.). Uiteraard is het nog van vele factoren afhankelijk of deze resultaten inderdaad behaald zullen worden.

Tabel 5.2. Effect stimulerings- en herstructureringsbeleid (in miljoen kg P₂O₅)

	1996	1998	2002	2005
totale fosfaat productie	206	200	190	185
landelijk overschot	3	8	18	17
opkoop/afroaming		7	17	17
restant	3	1	1	0

Bron: wg cijfers en bijlage III.

5.4. Monitoring en balans opmaken

Het is zeer belangrijk de effecten van het beleidspakket te volgen en via *monitoring* in beeld te brengen. In 2000 kan uit de monitoring blijken dat onvoldoende mestrechten worden opgekocht. In dat geval zal bezien worden of een bijstelling van de aankoopssystematiek noodzakelijk is en/of één en ander gevolgen zal hebben voor de omvang van het herstructureringsfonds.

Via deze monitoring zal ook de ontwikkeling van de verschillende oplossingen voor de mestoverschotten (veevoeding, distributie,

verwerking en export en aantal dieren) worden gevolgd. Hierover zal jaarlijks worden gerapporteerd.

In 2000 wordt voor de eerste keer de balans opgemaakt. Het heeft daarbij de voorkeur deze balans apart op te maken voor de afzonderlijke twee concentratiegebieden en voor het niet-concentratiegebied. Op deze manier wordt het beste aangesloten bij de verschillen tussen de regio's. Het bedrijfsleven en de andere overheden in die gebieden zullen bij deze monitoring worden betrokken.

Mocht bij het opmaken van de balans onverhoopt blijken dat, ondanks alle inspanningen van overheid en bedrijfsleven, een landelijk mestoverschot niet kan worden voorkomen, dan zal het evenwicht moeten worden hersteld door middel van een *korting op de niet-grondgebonden mestproductierechten*.

Deze kortingsmaatregel zal tijdig worden voorbereid, zodat de maatregel kan worden ingezet in geval het nodig mocht blijken. Effectivering van deze korting en de hoogte van het kortingspercentage zijn afhankelijk van de uitkomsten van de bovengenoemde monitoring. Op basis daarvan wordt de omvang van de korting bepaald. Als de monitoring apart voor de drie bovengenoemde regio's wordt uitgevoerd, kan ook het kortingspercentage tussen deze gebieden verschillen.

Om te bezien of het stimulerings- en herstructureringsbeleid na 2002 een vervolg moet krijgen en zo ja in welke vorm, wordt in 2002 een totaalbalans opgemaakt van de effecten van de stimulerings- en de herstructureringsmaatregelen.

6. AMMONIAKBELEID

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, dragen alle veehouderijbedrijven in Nederland bij aan het ammoniakprobleem. In de gebieden met een hoge veedichtheid is de neerslag (depositie) van ammoniak evenwel het grootst. Daar komt bij dat de natuur- en bosgebieden juist in deze gebieden het snelst schade ondervinden van ammoniak. Vanwege het verschil tussen de concentratiegebieden en de rest van Nederland wordt de aanpak van het ammoniakbeleid regionaal gedifferentieerd.

Het accent van het ammoniakbeleid ligt op emissiereductie. De doelstelling is een emissiereductie van 70% in de periode 2000–2005 ten opzichte van 1980.

6.1. Emissie-arm uitrijden

Emissie-arm mest uitrijden is een relatief goedkope manier om de ammoniakemissie terug te dringen. Zonder emissiebeperkende maatregelen is het uitrijden van mest verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de ammoniak-emissie uit de landbouw. Emissie-arm uitrijden blijkt de meest kosteneffectieve maatregel om de ammoniakuitstoot terug te dringen. Door tal van technologische ontwikkelingen zijn de methoden om emissie-arm uit te rijden op verschillende grondsoorten sterk verbeterd. Het beleid is er daarom op gericht het maximale rendement te halen uit het emissie-arm uitrijden van mest.

Vanwege natuurbelangen in de veenweidegebieden zijn intussen ook methoden toegelaten, die minder emissie-beperkend werken, zoals de sproeiboom en de sleepvoetmachine (zie tabel 6.1.). In de lijn van het voornemen om het maximale rendement te halen uit het emissie-arm uitrijden en de oplossing van de problemen primair te richten op de meest

risicovolle situaties, past het om de minder-emissie beperkende methoden alleen toe te laten buiten de concentratiegebieden.

In de concentratiegebieden, waar het ammoniakprobleem het grootst is, blijven dan alleen de sterk emissie-beperkende methoden toegestaan, waardoor het maximale milieu-effect wordt behaald met de meest kosten-effectieve methode.

Tabel 6.1. Effectiviteit verschillende emissie-arme uitrijmachines

uitrijtechniek	emissie-redukatiepercentage
bovengronds uitrijden	0%
sproeiboommachine	ca. 50%
sleepvoetmachine	ca. 60%
zodebemester	ca. 85%
mestinjecteur	ca. 95%

Bron: Ammoniak: de feiten, april 1995.

In de akker- en tuinbouw blijft de verplichting tot emissie-arm uitrijden bestaan. Echter in aansluiting op de huidige vrijstelling blijft bovengronds mest uitrijden ten behoeve van de stuifbestrijding in geval van een Veenkoloniaal bouwplan mogelijk.

In verband met toekomstige ontwikkelingen, waardoor nieuwe kosteneffectieve technieken beschikbaar kunnen komen, wordt gestreefd naar een methode om deze technieken snel te kunnen erkennen, b.v. met behulp van een erkenningensysteem. Dit biedt bovendien betere garanties dat de machines in de praktijk de gewenste emissiereductie realiseren. Erkenningen komen ook de controleerbaarheid ten goede en vergroot de duidelijkheid voor de veehouder.

6.2. Emissie-arme huisvesting

Omdat de mineralenaangifte met een lage heffing op stikstof een onvoldoende prikkel is om een emissie-arme stal te bouwen, worden aan de huisvesting speciale eisen gesteld ter beperking van de ammoniak-emissie.

Bij weinig intensieve bedrijven (met een lage veebezetting) is in het algemeen geen emissie-arme stal noodzakelijk om de ammoniakemissie voldoende te beperken. Dat wordt pas noodzakelijk bij bedrijven met een veebezetting hoger dan 2 gve. Op deze bedrijven is de ammoniakuitstoot te groot ondanks het eerder genoemde basispakket (afdekken van mestopslag en emissie-arm uitrijden) en het voldoen aan de verlies-normen voor stikstof (5). Daarom zal op deze bedrijven de ammoniak-emissie uit de stal moeten worden teruggebracht. Dit kan door aanpassingen in bestaande gebouwen door te voeren dan wel het bouwen van nieuwe stallen.

Het gaat hier om dezelfde groep bedrijven die prioriteit krijgt in het mestbeleid. Gezien de afschrijvingstermijn van stallen van ca. 15 jaar is het reëel de veebezettinggrens voor de emissie-arme huisvesting meteen bij 2,0 gve te leggen (12).

Uitgangspunt bij het vaststellen van de eisen aan een emissie-arme stal is het zogenaamde ALARA-principe («as low as reasonable achievable»). Het toepassen van het ALARA-principe leidt ertoe dat buiten de concentratiegebieden minder strenge staleisen gesteld worden dan in de concentratiegebieden. Het is namelijk redelijk om in concentratiegebieden strengere eisen te stellen, omdat de ammoniakproblemen daar groter zijn. Het toepassen van het ALARA-principe leidt ook tot een differentiatie per

sector. In de pluimveehouderij is verdergaande emissiereductie te realiseren dan in de rundveehouderij.

De staleisen worden in de milieuvergunning vastgelegd. De AMvB-huisvesting zal daartoe in 1998 worden ingevoerd. Bestaande stallen hoeven niet meteen aan de nieuwe eisen te voldoen. Er wordt een overgangstermijn gehanteerd die afgeleid is van de normale afschrijvings-termijn.

Introductie van nieuwe emissie-arme stalsystemen moet niet geremd worden door bureaucratische belemmeringen. De regelgeving zal zo ingericht worden dat er een snelle toelating van nieuwe emissie-arme stalsystemen mogelijk is. Ook door meer geld beschikbaar te stellen voor ammoniakmeetploegen, wordt de toelating van nieuwe emissie-arme stalsystemen versneld. Eveneens wordt integratie nagestreefd van de eisen voor ammoniakemissiereductie, stankreductie en dierwelzijn.

Voorts wordt de introductie van nieuwe stalsystemen gestimuleerd door veehouders die stalsystemen toepassen, waaraan een groen-label is toegekend, in aanmerking te laten (blijven) komen voor de VaMil-regeling en de SDL.

Er wordt afgezien van het eerder aangekondigde voornemen om een ammoniakheffing in te voeren. De administratieve lasten blijken hoog, de onnauwkeurigheid groot, de controle lastig en de effectiviteit voor het afdwingen van stalaanpassing laag (13).

6.3. Aanvullend regionaal ammoniakbeleid

Ook bij een succesvol generiek emissiebeleid kan er, vanwege de concentratie van veehouderijbedrijven in bepaalde regio's en rond bepaalde natuur- en bosgebieden, een te hoge belasting (depositie) op natuur- en bosgebieden blijven bestaan.

In sommige regio's moet de totale emissie verder omlaag, omdat door de hoge concentratie van vee de emissie in de gehele regio te hoog blijft.

In andere regio's bevindt de concentratie van veehouderijbedrijven zich direct rond de natuur- en bosgebieden. Omdat bedrijven die dicht bij een bos- of natuurgebied liggen een grotere bijdrage leveren aan de belasting van deze bossen of natuurterreinen dan bedrijven die verderweg liggen, kan zo'n concentratie van bedrijven een hoge schadelijke ammoniakbelasting (depositie) veroorzaken.

Omdat de situatie per regio zo sterk verschilt, komt de eerste verantwoordelijkheid voor het aanvullend regionaal ammoniakbeleid bij de provincies en gemeenten te liggen (14). Het aanvullend regionaal ammoniakbeleid hangt bovendien samen met het natuurbeleid in de desbetreffende regio en de aanpak van de verdroging. Hiervoor zijn de provincies ook in eerste instantie verantwoordelijk.

In de regio's kan op verschillende manieren het aanvullend regionaal ammoniakbeleid worden aangepakt. Bijvoorbeeld door bedrijven te stimuleren zich op grotere afstand van een bos of natuurgebied (EHS) te vestigen. Een groter gedeelte van de uitgestoten ammoniak komt dan niet op het kwetsbare gebied neer, maar op de landbouwgrond die er geen schade van ondervindt. Een andere mogelijkheid is de emissie in de nabijheid van een bos of natuurgebied verder terug te dringen door aanpassingen bij de omliggende bedrijven (minder stallen en dieren, ook bedrijven beneden 2 gve (kleine)stalaanpassingen laten plegen). Daarnaast kunnen ook in de gehele regio de huisvestingseisen voor bedrijven met een veebezetting boven de 2 gve strenger zijn dan elders. Ook kan verplaatsing uit de regio worden gestimuleerd.

Afhankelijk van de situatie moet gekozen worden voor de meest kosteneffectieve mix van mogelijke maatregelen. Doel daarbij is depositie-

en emissiereductie te combineren met het stimuleren van bedrijfsontwikkeling.

Duidelijk is, dat regionale overheden een belangrijke rol kunnen vervullen in het initiëren en begeleiden van deze processen. Gebiedsgerichte projecten zoals NUBL en Gelderse Vallei zijn goede voorbeelden hiervan. Op korte termijn wordt het overleg gestart met de regionale overheden om een traject uit te zetten voor de samenwerking bij de uitwerking en uitvoering van het regionale beleid en de gebiedsgerichte aanpak.

De rijksoverheid ziet af van eerder aangekondigd dwingend depositiebeleid. Er komt geen depositie-AMvB zoals was aangekondigd in de NDF. Derhalve zal er ook geen sprake zijn van gedwongen bedrijfsverplaatsingen om die reden.

Gekozen wordt voor een faciliterende en stimulerende rol van de rijksoverheid:

- De regio's kunnen gebruik maken van de Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid. Voor deze regeling is op de VROM-begroting f 134 miljoen beschikbaar voor de periode 1996-1999. Hierin zijn gelden voor het objectgericht ammoniakbeleid opgenomen.
 - Een stimulans voor bedrijfsverplaatsing wordt gegeven doordat bij het verplaatsen van mestproductierechten een lager afromingspercentage wordt gehanteerd dan bij het ter plekke voortzetten van het bedrijf. Nagegaan zal worden of het gewenst en mogelijk is om in het kader van de Verplaatsingswet bedrijven te stimuleren om zich op grotere afstand van de EHS te vestigen door het afromingspercentage voor deze verplaatsingen te verlagen of op nul te zetten.
 - De mobiliteit van bedrijven zal fiscaal worden bevorderd via het doorschuiven van de inkomstenbelasting bij bedrijfsverplaatsing (uitvoering van de motie-Blauw).
- Verder zal de mobiliteit fiscaal worden gestimuleerd door invoering van een vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij bedrijfsverplaatsing vanuit de EHS.
- Voorts kan overwogen worden om een deel van het herstructureringsfonds voor de varkenshouderij te richten op de gebieden rond de EHS.

In het kader van de noodzaak tot bedrijfsverplaatsing is het voor provincies die nog ruimte hebben voor het ontvangen van veehouderijbedrijven te overwegen om de vestigingsmogelijkheden te verruimen en daardoor de regionale economie te versterken.

De Interimwet Ammoniak en Veehouderij biedt door middel van het opstellen van ammoniakreductieplannen en het aanwijzen van voor verzuringsgevoelige gebieden, regio's de keuzevrijheid om in overleg met alle betrokkenen een op de regio toegesneden aanpak te kiezen gericht op bedrijfsontwikkeling en milieuwinst.

Over de bestaande problemen met de Interimwet is overleg gevoerd met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, het Landbouwschap, het Interprovinciaal Overleg en de Stichting Natuur en Milieu. De Tweede Kamer zal hierover apart worden geïnformeerd.

In 1996 wordt de Interimwet geëvalueerd, waarbij ook zal worden bekeken welk vervolg na 1999 op de Interimwet nodig is.

7. SAMENVATTING

Invoering mineralenaangiftesysteem

Het mestbeleid wordt in de derde fase gericht op bedrijven met de grootste milieurisico's. Bedrijven met een hoge veebezetting worden verplicht verantwoording af te leggen van hun mineralenbeheer via het mineralenaangifte-systeem. Dit systeem verplicht hen om jaarlijks aangifte te doen van hun mineralen-verliezen. Als deze verliezen hoger zijn dan de voor dat jaar vastgestelde verlies-norm voor fosfaat en stikstof, wordt het meerdere belast met een heffing. Wetgeving gericht op de invoering van het mineralenaangiftesysteem is in voorbereiding. Het voornemen is deze op 1 januari 1998 in te voeren. Vanaf die datum worden bedrijven met een veebezetting van meer dan 2,5 gve aangifte-plichtig. Deze aangiftegrens zal in 2002 worden verlaagd tot 2 gve.

Met het mineralenaangiftesysteem kunnen ondernemers hun individuele inspanningen om de mineralenverliezen terug te brengen het beste in beeld brengen. Dit systeem is vooral van belang voor bedrijven die veel mogelijkheden hebben om de mineralengehalten in aan- en afvoer van stoffen te beïnvloeden. Vanwege deze verschillen tussen bedrijven zal de mineralenaangifte de keuze bieden tussen een forfaitaire en een verfijnde aangifte. In de verfijnde aangifte wordt veelal gewerkt met werkelijke gehalten in de aan- en afvoerposten van de mineralenbalans. De forfaitaire aangifte werkt met een beperkt aantal posten en voornamelijk forfaits.

Bedrijven met een veebezetting die lager is dan de aangiftegrens worden, afgezien van een basispakket dat voor alle bedrijven geldt, gevrijwaard van verdere regels. Hiermee wordt de administratieve lastendruk voor die bedrijven in belangrijke mate beperkt. De problematiek van de mestoverschotten mag echter niet worden afgewenteld op de akkerbouw of de extensieve veehouderij. Daarom zullen niet-aangifteplichtige bedrijven die dierlijke mest van derden aanvoeren verplicht worden om deze aanvoer te registreren. Daarbij is aanvoer tot een bepaald maximum toegestaan. Dit maximum is afgestemd op wat gemiddeld in het bouwplan van de akkerbouw en de extensieve veehouderij nodig is. Apart aandachtspunt vormt daarbij nog de biologische landbouw. In het traject tot 2002 wordt deze aanvoernorm geleidelijk aangescherpt.

Gebruiks- en verliesnormen

In 1996 wordt, zoals al eerder aangekondigd, de gebruiksnorm voor grasland verlaagd van 150 naar 135 kg fosfaat per ha per jaar. Bij de invoering van de mineralenaangifte in 1998 zal een verliesnorm van 40 kg fosfaat per ha gelden. Deze norm wordt in de periode tot 2008/2010 stapsgewijs verlaagd tot 20 kg. De verliesnorm voor stikstof is 300 kg per ha grasland in 1998. In 2008/2010 komt deze te liggen op een niveau van 180 kg.

Voor fosfaatarme en fosfaatfixerende gronden zal de mogelijkheid worden gecreëerd om op basis van grondbemonstering de noodzaak van reparatiebemesting aan te tonen. In dat geval wordt voor het betreffende jaar een verliesnorm van 50 kg fosfaat per ha toegestaan.

Stimulering en herstructurering

Om de belasting naar het milieu te verminderen moet de landbouw de bedrijfsvoering aanpassen en investeren in schone technologie. Om concurrerend te blijven zal de landbouw deze investeringen moeten

kunnen paren aan bedrijfsontwikkeling. Er worden middelen ingezet om het mineralenmanagement van agrariërs te verbeteren en agrariërs te stimuleren tot investeringen in schone technologie.

Daarnaast zal door het gekozen normen pakket de spanning tussen vraag en aanbod van dierlijke mest toenemen en dreigt er een landelijk mestoverschot te ontstaan. Deze overschotten doen de afzetkosten in onverantwoorde mate stijgen. Hierdoor ontstaat een grote fraudedruk. Uit onderzoek is gebleken dat het mineralenaangiftesysteem alleen deze fraudedruk niet het hoofd kan bieden. Daarom moeten niet-plaatsbare overschotten worden voorkomen.

Om mobiliteit en bedrijfsontwikkeling mogelijk te houden moeten mestproductierechten verhandelbaar blijven. De Wet Verplaatsing Mestproductierechten zal daarom van kracht blijven. Om tegelijkertijd een extra bijdrage te leveren aan het terugdringen van het mestoverschot wordt ook bij samenvoeging van bedrijven buiten familieverband en ter plaatse voortzetten een gedeelte van de mestproductierechten afgeroomd.

De varkenshouderij zal naar verwachting de meeste moeite onderkennen om de mest af te zetten. Mede gezien de verdere situatie in de varkenshouderij is een herstructurering, maar ook bedrijfsontwikkeling in de varkenshouderij nodig. Voor dat doel wordt een fonds voor herstructurering in het leven geroepen. Het fonds zal in eerste instantie worden opgesteld voor de varkenshouderij in de concentratiegebieden.

Het fonds zal een deel van de gelden inzetten om via tenders mestproductierechten uit de markt te nemen. Een ander deel van de gelden wordt ingezet om het mestoverschot te verkleinen en tegelijkertijd de sector te versterken. Dit vindt plaats op basis van in te dienen herstructureringsplannen. De beoogde herstructurering dient zoveel mogelijk vanuit de sectoren en de regio te worden vormgegeven.

Het beleidspakket beoogt geen landelijk mestoverschot te laten ontstaan. Om die reden is het noodzakelijk de ontwikkelingen rond mestproductie en afzetmogelijkheden duidelijk in beeld te krijgen. Op basis van monitoring zal in het jaar 2002 de balans worden opgemaakt. Mocht onverhoopt toch een overschot ontstaan dan moet het evenwicht hersteld worden via een korting op de niet- grondgebonden mestproductierechten.

Het ammoniakbeleid

Bij het ammoniakbeleid ligt het accent op emissiereductie. Bedrijven met een veebezetting onder de 2 gve krijgen alleen te maken met een basispakket. Bedrijven boven de 2 gve worden verplicht een emissiearme stal te bouwen. De AMvB-huisvesting wordt in 1998 ingevoerd. Het depositiereductiebeleid zal verder op regionaal niveau worden ingevuld. Het voortouw komt te liggen bij de provincies. De rijksoverheid richt zich voornamelijk op stimulering en facilitering.

BIJLAGE 1**Overzicht financiële middelen integrale notitie**
(afgerond, in miljoenen gulden)

Relevante uitgaven	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	art.nr
Stimuleringsbeleid								
Innovatie management en bedrijfsvoering (Demo, onderzoek en ontwikkeling)	10	10	9,5	9	9	9	9	16,03/16,04
Investerings en facilitering	7,4	14,5	16,1	13,1	10,1	10,1	10,1	12,02
Herstructurering	15	60	80	80	80	80	80	12,02/VROM V en W
waarvan: VROM	5	10	15	10	10	10	10	
V en W	5	10	15	10	10	10	10	
Mestverwerking	52,1	24,6	5					12,02
Uitvoeringskosten								
Bureau heffingen/St. landelijke Mestbank	21,7	20,3	33	27,9	27,9	27,9	27,9	12,01/12,02
Controle AID	6	10	26	25,4	25,4	25,4	25,4	10,01
TOTAAL	112,2	139,4	169,6	155,4	152,4	152,4	152,4	
Relevante ontvangsten								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Heffingen								
Overschotheffing	33,3	28,4	27,4	27,4	27,4	27,4	27,4	12,02
Mineralenheffing				16	16	16	16	12,02
TOTAAL	33,3	28,4	27,4	43,4	43,4	43,4	43,4	

1. Algemeen

De sociaal-economische gevolgen voor de landbouw worden niet alleen bepaald door het mest- en ammomiakbeleid maar ook door autonome ontwikkelingen als gevolg van bijvoorbeeld de GATT-afspraken en het Europees landbouwbeleid.

De berekeningen van sociaal-economische gevolgen van het voorliggende pakket maatregelen in het jaar 2000 zijn gebaseerd op berekeningen die eerder zijn uitgevoerd in het kader van het project «Sociaal-economische gevolgen van P- en N-verliesnormen» (7).

De in dit project gemaakte berekeningen moesten op enige punten worden aangevuld, in verband met de concrete invulling van het voorliggende beleidspakket:

- De nu gekozen combinatie van verliesnormen voor fosfaat en stikstof is nieuw en komt niet overeen met de eerder doorgerekende standaardpakketten.
- De fosfaat- en stikstofverliesnormen gelden maar voor een beperkt deel van de bedrijven, namelijk de bedrijven met meer dan 2,5 gve per hectare, die een mineralenaangifte moeten bijhouden.
- Voor de overige bedrijven geldt een fosfaataanvoernorm voor dierlijke mest en overige organische meststoffen.

2. Sociaal-economische gevolgen in 2000

Er is gekeken naar het effect van het normenpakket op de *arbeidsopbrengst* van de primaire bedrijven en de *werkgelegenheid* en de *toegevoegde waarde* in de hele sectorkolom.

Verder is een onderscheid gemaakt naar *rundveehouderij*, *varkenshouderij* en *pluimveehouderij*.

De effecten zijn vergeleken met de situatie die ontstaat als gevolg van de autonome ontwikkelingen, zoals ook is gebeurd in de sociaal-economische studie (7).

Tabel bijlage II: Sociaal-economische gevolgen van de voorgestelde maatregelen in het jaar 2000* in vergelijking met de situatie als gevolg van autonome ontwikkelingen

	arbeidsopbrengst	werkgelegenheid (arbeidsplaatsen)	toegevoegde waarde (f miljoen)
rundveehouderij	- ca. f 1000,(3%)	- ca.1000 (0,7%)	- ca. f 30 (0,5%)
varkenshouderij	- ca. f 7000,(15%)	- ca. 700 (1,5%)	- ca. f 40 (1%)
pluimveehouderij	geen daling	geen daling	geen daling

* tussen () de procentuele daling ten opzichte van de verwachte waarde in 2000.

3. Toelichting op de berekeningen

De arbeidsopbrengst in de *rundveehouderij* is bepaald door een interpolatie van de resultaten van de sociaal-economische studie (7) bij een fosfaat- en stikstofverliesnormcombinatie van 45/250 en 30/250. Hetzelfde geldt voor de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde in de rundveehouderijkolom.

Voor de *varkenshouderij* zijn met name de afzetmogelijkheden van mest naar de akkerbouw en extensieve veehouderijbedrijven bepalend voor de kosten. Dit wordt bepaald door de hoogte van de fosfaat aanvoernorm voor dierlijke mest. Omdat in de sociaal-economische studie voor bouwland ook gerekend is met fosfaat- en stikstofverliesnormen kunnen

de resultaten hiervan niet direct gebruikt worden. Derhalve heeft een bewerking plaatsgevonden waarbij met een aanvoernorm voor dierlijke mest is gewerkt.

Op eenzelfde wijze zijn de effecten op de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde in de varkenshouderijkolom bepaald.

Voor de *pluimveehouderij* worden door de sociaal-economische studie (7) geen effecten op de arbeidsopbrengst, werkgelegenheid en toegevoegde waarde verwacht in vergelijking met de autonome ontwikkelingen. Het nu voorliggende pakket leidt tot dezelfde conclusie.

Inschatting omvang van het landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot in 1996, 1998, 2002 en 2005

Algemeen

Op basis van deskpanels in het kader van het Project cijfers is een zo realistisch mogelijke inschatting gemaakt van de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot veevoeding, distributie, export/verwerking en het aantal dieren. Op basis van het voorgenomen pakket aan maatregelen is onderstaand aangegeven welke wijzigingen in de uitgangspunten voor 1998 en 2002 zijn doorgevoerd ten opzichte van het basisscenario van het Project cijfers (6).

Tabel 5.1. Schatting landelijke mestproductie en afzetmogelijkheden in 1996, 1998, 2002 en 2005 (in miljoen kg P205) bij voorgestelde normen

	1996	1998	2002	2005
fosfaat-productie	206	200	190	185
plaatsingsruimte eigen bedrijf	118	108	103	99
bedrijfsoverschot	88	92	87	86
distributie	71	69	49	49
export/verwerking	14	15	20	20
landelijk overschot	3	8	18	17

Toelichting voor 1996

Het aantal dieren in 1996 is gelijk gesteld aan de CBS-meitellingsgegevens van 1994. Voor melkvee is uitgegaan van een autonome afname als gevolg van de stijgende melkproductie per koe en een gelijkblijvend nationaal melkquotum.

Voor alle diercategorieën is uitgegaan van de forfaitaire uitscheiding met uitzondering van de MiAR-diercategorieën pluimvee en varkens. Voor varkens en pluimvee wordt uitgegaan van een reductie van 25% respectievelijk 15% van de fosfaatuitscheiding t.o.v. de forfaitaire fosfaatproduktienorm. Dit zijn de verwachte netto-effecten van de 30%-kortingsmaatregel.

De omvang van de distributie bedraagt in 1996, bij de gehanteerde acceptatiegraden voor dierlijke mest, naar schatting 71 mln kg fosfaat.

De omvang van de mestverwerking en de export van mest is gebaseerd op de voorlopige cijfers over 1994. In 1995 en 1996 zal de hoeveelheid verwerkte mest lager zijn. De export van onverwerkte droge kippemest laat een stijgende lijn zien. Er wordt vanuit gegaan dat hiermee het gedeeltelijk wegvallen van de verwerkte mest gecompenseerd wordt.

Toelichting voor 1998

De berekeningen voor 1998 zijn afgeleid van de berekeningen voor het basisscenario van het Project cijfers.

Het aantal dieren is gelijk gesteld aan de CBS-meitellingsgegevens van 1993. Voor melkvee is uitgegaan van een verdere afname van het aantal dieren in 1998 als gevolg van de produktiviteits-stijging en de melkquotering.

Er is uitgegaan van verdergaande veevoeraanpassingen in de varkens- en pluimveehouderij, die leiden tot een daling van de fosfaatproductie van 4 mln kg fosfaat ten opzichte van 1996.

De totale fosfaatproduktie neemt daardoor tot 1998 af met 6 mln kg tot 200 mln kg fosfaat.

Het bedrijfsoverschot aan fosfaat wordt bepaald door de hoogte van de fosfaatverliesnorm en de mate waarin een overschrijding van de norm wordt afgekocht door het afdragen van de lage fosfaatheffing. In 1998 is bij een fosfaatverliesnorm van 40 kg per hectare bij het berekenen van de mestoverschotten uitgegaan van een werkelijk fosfaatverlies van gemiddeld 45 kg per hectare.

Het bedrijfsoverschot in 1998 is gelijk aan de fosfaatproduktie verminderd met de plaatsingsruimte op de mestoverschotbedrijven. Deze plaatsingsruimte is volgens het basisscenario van het Project cijfers 108 mln kg fosfaat. Er resteert dan een bedrijfsoverschot van 92 mln kg fosfaat.

De omvang van de distributie naar de akkerbouw en de extensieve veehouderijbedrijven wordt bepaald door de hoogte van de fosfaat-aanvoernorm voor dierlijke mest. In het basisscenario van het Project cijfers is alleen gerekend met vaste combinaties van fosfaat- en stikstofverliesnormen. Omdat er geen stikstofverliesnormen voor de akkerbouw en extensieve veehouderij worden voorgesteld is de distributie op een andere wijze bepaald.

Bij de distributie naar de akkerbouw is ervan uitgegaan dat in 1998 op ca. 300 000 hectare bouwland in de zandgebieden 100 kg fosfaat in de vorm van dierlijke mest wordt aangewend. Op klei/veen bouwland wordt op 150 000 hectare 100 kg en op 150 000 hectare 75 kg fosfaat in de vorm van dierlijke mest aangewend.

De distributie naar grasland op de extensieve veehouderijbedrijven in 1998 is bepaald op 11 mln kg fosfaat. Er is vanwege de stikstofverliesnorm van uit gegaan dat er in 1998 geen dierlijke mest wordt aangewend op bedrijven die een mineralenaangifte moeten bijhouden.

De totale distributie wordt in 1998 dan 69 mln kg fosfaat.

De verwachte omvang van de export en verwerking in 1998 is 15 mln kg fosfaat. Dit is te realiseren door een verdergaande toename van de export van kippemest.

Toelichting voor 2002

Het aantal dieren is gelijk gehouden aan de CBS-meitellingen over 1993. Voor melkvee is uitgegaan van een verdergaande autonome afname door de produktiviteitsstijging en de melkquotering.

In 2002 is uitgegaan van een afname van de fosfaatuitscheiding door verdergaande veevoeraanpassingen. De afname van de rundveestapel en beter veevoer leiden tot een daling van de fosfaatproduktie met 10 mln kg fosfaat t.o.v. 1998.

Het bedrijfsoverschot is in 2002 vastgesteld bij een werkelijk fosfaatverlies van 35 kg per hectare. Het bedrijfsoverschot in 2002 komt overeen met de fosfaatproduktie verminderd met de plaatsingsruimte op de overschotbedrijven bij een fosfaatverlies van 35 kg. Deze plaatsingsruimte is volgens het basisscenario van het Project cijfers 103 mln kg fosfaat. Er resteert dan een bedrijfsoverschot van 87 mln kg fosfaat in 2002.

De omvang van de distributie in 2002 is op eenzelfde manier berekend als voor 1998 behalve dat is uitgegaan van een aanvoernorm van 80 kg per hectare. De totale distributie in 2002 is naar verwachting 49 mln kg fosfaat.

Wat betreft de omvang van de export/verwerking is uitgegaan van een hoeveelheid van 20 mln kg fosfaat. Dit is te realiseren door een verdergaande toename van de export van kippemest en een geringe uitbreiding van de verwerkingscapaciteit voor varkensmest.

Toelichting voor 2005

De afname van de rundveestapel en beter veevoer leiden tot een daling van de fosfaatproductie met 5 miljoen kg ten opzichte van 2002.

Het bedrijfsoverschot is in 2005 vastgesteld bij een werkelijk fosfaatverlies van 27,5 kg per hectare. De plaatsingsruimte op de overschotbedrijven is volgens extrapolatie van het basisscenario van het project Cijfers 99 miljoen kg fosfaat. Er resteert dan een bedrijfsoverschot van 86 miljoen kg fosfaat in 2005.

De omvang van de distributie en de export/verwerking is even groot als in 2002.

BIJLAGE 4

Literatuurlijst

1. Notitie Derde Fase Mestbeleid, 1993
2. Mineralen onder controle?, 1994
3. Fosfaatverliezen en fosfaatoverschotten in de Nederlandse landbouw, 1994
4. Stikstofverliezen en stikstofoverschotten in de Nederlandse landbouw, 1995
5. Ammoniak: de feiten, 1995
6. Mest- en mineralenoverschotten in 2000, 1995
7. Verkenning van sociaal-economische gevolgen van diverse rekenvarianten voor fosfaat- en stikstofverliesnormen, 1995
8. Ex-ante evaluatie MAS/MINAS, 1995
9. Acceptabele fosfaat- en stikstofverliezen in de landbouw, op weg naar evenwichtsbemesting, 1995
10. Mogelijkheden van grondonderzoek voor het onderscheiden van gronden met een lage fosfaattoestand, 1994
11. Evaluatie van de Wet Verplaatsing Mestproductie, 1995
12. Ammoniakemissie op het melkveebedrijf, 1995
13. Concept-eindrapport ammoniakheffing, 1995
14. Rapport werkgroep aanvullend ammoniakbeleid, 1995
15. Verkenning van beleidsopties voor volumebeleid veehouderij/alternatief mineralenbeleid, 1995
16. Voorstel voor een sanerings- en volumebeleid, 1995

BIJLAGE 5

Begrippenlijst

Aanvoernorm	Norm voor de maximaal aan te voeren hoeveelheid dierlijke mest en overige organische mest per ha, uitgedrukt in kg fosfaat per ha.
Depositie	Neerslag van stoffen op het aardoppervlak.
Emissie	Uitstoot.
Eutrofiëring	Verrijking met mineralen.
Evenwichts- bemesting	Bemesting met fosfaat en stikstof die gelijk is aan de hoeveelheid die met het agrarische produkt wordt afgevoerd plus een acceptabel verlies.
Forfait	Van tevoren vastgestelde waarde.
Fosfaatfixatie	Zodanig sterke binding van fosfaat in de bodem dat dat fosfaat nauwelijks meer beschikbaar is voor het gewas.
Gebruiksnorm	Norm voor de maximaal te gebruiken hoeveelheid dierlijke mest en overige organische mest per ha, uitgedrukt in kg fosfaat met ha.
Goede landbouw- praktijk	Bedrijfsvoering conform de in 2000 geldende adviezen op het gebied van bemesting, veevoeding en huisvesting, met de bedrijfseconomie als leidraad; de bodemvruchtbaarheid wordt gehandhaafd op een voldoende niveau, en er wordt een aantal maatregelen genomen die de milieubelasting verminderen maar niet of nauwelijks tot verhoging van de kosten leiden.
GVE	Grootvee-eenheid.
Mineralisatie	Vrijkomen van minerale stikstof bij afbraak van organische stof.
Veebezettings- grens	Maat voor het al dan niet moeten voldoen aan verplichtingen, uitgedrukt in gve/ha. Deze verplichtingen betreffen deelname aan het mineralenaangiftesysteem, alsmede eisen inzake stallenbouw (emissie-arme huisvesting).
Verliesnorm	Norm die de maximaal toegestane verliezen van fosfaat en stikstof naar het milieu weergeeft; de verliezen worden gemeten met behulp van de mineralenboekhouding.
Vermesting	Het verlies van meststoffen naar het milieu, waardoor het ecosysteem in onbalans raakt.
Verzuring	Proces dat optreedt door de depositie van verzurende stoffen (m.n. ammoniak, zwaveldioxide, stikstofoxiden). Verzuring tast de buffercapaciteit van de bodem aan, waardoor ondermeer de voedingsbalans verstoord wordt en het grondwater wordt vervuild.