

Vergaderjaar 2004–2005

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

26 729

Integrale aanpak Mestproblematiek

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2004

Hierbij informeer ik u, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, over de wijze waarop wij invulling zullen geven aan de motie van het lid Van der Vlies die op 15 juni jl. is aangenomen (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 31). In deze motie wordt de regering gevraagd in het najaar van 2004 met voorstellen te komen om mestbewerking en mestverwerking te stimuleren en tevens voorstellen te doen om de belemmeringen voor mestbe- en verwerking zo veel mogelijk weg te nemen. In deze brief ga ik na een korte analyse van de problematiek van de mestbe- en verwerking (§ 1) in op achtereenvolgens de beschikbaarheid van informatie en kennis over technieken (§ 2); de vergunningverlening (§ 3); het vergroten van de mogelijkheden van de co-vergisting (§ 4); mest als kunstmestvervanger (§ 5); en de gedeeltelijke vrijstelling voor de aankoop van dierrechten bij uitbreiding voor bedrijven met mestverwerking (§ 6). In § 7 worden de maatregelen samengevat.

1. Analyse

Sinds de jaren tachtig is er aandacht voor mestbewerking en mestverwerking als één van de oplossingsrichtingen voor het mestprobleem. Er zijn in de afgelopen twintig jaar zeer veel initiatieven tot uitvoering gebracht waarbij een schat aan gegevens en ervaring beschikbaar is gekomen. Daarbij heeft de overheid meerdere malen ondersteuning verleend, onder meer met investeringssubsidies. Momenteel is de totale be- en verwerkingscapaciteit in Nederland op jaarbasis circa 1,1 miljoen ton mest, waarvan 430 000 ton voor pluimveemest, 660 000 ton voor kalvergier en 20 000 ton voor varkensmest. Dit is 1,6% van de productie van de Nederlandse veehouderij, die jaarlijks circa 70 miljoen ton mest produceert. Hiervan is driekwart afkomstig van runderen en 20% van varkens. De resterende 5% is van kippen en andere dieren (CBS 2004). De mestverwerkingscapaciteit kan binnen enkele jaren fors toenemen zodra het bedrijfsleven de geplande pluimveemestverbranding realiseert.

De belangrijkste factoren voor het welslagen van mestbewerking en mestverwerking zijn naast de technische mogelijkheden, de kosten van mestbe- en verwerking in vergelijking met de afzetkosten van onbewerkte mest, de inschatting van omvang en duur van het mestoverschot en de mogelijkheden voor afzet van producten uit dierlijke mest in binnen- en buitenland.

Vanwege de relatief lage kosten voor afzet van onbewerkte mest gedurende de laatste jaren zijn tal van projecten aangaande mestbewerking en mestverwerking gestaakt dan wel niet gestart. De afzetkosten van onbewerkte mest af bedrijf varieerden de afgelopen jaren van € 5 tot € 10 per ton. Daarentegen varieerden de netto afzetkosten van be- of verwerkte mest, inclusief investerings- en exploitatiekosten van een installatie, van € 10 tot € 30 per ton te verwerken mest per jaar.

Voor de jaren 2006–2009 wordt een geleidelijk stijgend mestoverschot verwacht, maar minder hoog dan eerder geraamd. Dit blijkt uit de resultaten van een herberekening van het mestoverschot door het LEI. Na 2009 worden de gebruiksnormen voor fosfaat verder verlaagd tot het niveau van evenwichtsbemesting in 2015. Dit betekent een vermindering van de afzetruimte van dierlijke mest op langere termijn.

De mestmarkt zal dus onder druk komen te staan waardoor de mestafzetkosten van onbewerkte mest naar verwachting significant zullen stijgen. Daarmee kan mestbe- en verwerking rendabel worden. Om het voor de sector aantrekkelijker te maken om te kiezen voor mestbe- en verwerking onderneem ik de volgende acties om belemmeringen weg te nemen en stimulerende maatregelen te treffen.

2. Kennis en informatie over de techniek van mestbewerking en mestverwerking

Er is in het verleden door zowel bedrijfsleven als overheid veel geld en energie gestoken in onderzoek en ontwikkeling van technieken van mestbewerking en mestverwerking. Veel kennis en ervaring is beschikbaar en vele technieken zijn praktijkrijp. Dit blijkt ook uit een recente analyse van de technieken van mestbe- en verwerking die in mijn opdracht is uitgevoerd.

Ik concludeer dan ook dat de beschikbaarheid van technieken op zich geen belemmering meer vormt voor de toepassing van mestbewerking en mestverwerking. Mogelijk is de kennis en informatie over de beschikbare technieken slecht toegankelijk. Daarom zal ik de bij de overheid bekende kennis en informatie over mestbe- en verwerking voor iedereen beschikbaar stellen op internet, samen met de resultaten uit genoemde analyse. Het gebrek aan toegankelijke kennis en informatie mag geen reden zijn voor het niet slagen van plannen voor mestbe- en verwerking.

Voor de komende twee jaar zal ik een gelimiteerd aantal veelbelovende initiatieven, geïnitieerd en gedragen door het bedrijfsleven, ondersteunen middels onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de ontwikkeling en de begeleiding bij het testen van nieuwe technieken, waaronder het uitvoeren van emissiemetingen voor de vergunningverlening.

3. Ondersteuning bij vergunningverlening

Met betrekking tot vergunningverlening is een onderscheid te maken tussen milieu en ruimtelijke ordening.

Ten aanzien van milieu is de Wet milieubeheer van belang. In 2001 is de Richtlijn Mestverwerkingsinstallaties uitgebracht. Omdat er tot op heden slechts weinig initiatieven zijn gerealiseerd, heeft zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag relatief weinig ervaring opgedaan. In het kader van

het Actieplan Biomassa heeft Senter-Novem in 2003 een «nulmeting vergunningen» uitgevoerd. Deze nulmeting leverde toen geen concrete knelpunten op voor co-vergisting. Omdat de belangstelling voor met name co-vergisting momenteel sterk toeneemt, zal nog dit jaar een specifieke Handreiking Co-vergisting worden uitgebracht. De handreiking heeft tot doel om bedrijfsleven en overheden maximale ondersteuning en duidelijkheid te bieden bij de aanvraag voor een vergunning. De staatssecretaris van VROM zal de handreiking aan het bevoegde gezag doen toekomen. Vooruitlopend op de handreiking zijn in november van dit jaar drie landelijke voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor bevoegde gezagsdragers over milieu regelgeving in relatie tot de landbouw. Hierbij was vergunningverlening inzake co-vergisting één van de onderwerpen.

Ten aanzien van ruimtelijke ordening heeft Senter-Novem recent aangegeven dat er op het punt van co-vergisting in relatie tot het bestemmingsplan onduidelijkheid bestaat bij het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om de vraag of en onder welke voorwaarden een vergistingsinstallatie kan worden aangemerkt als agrarische activiteit. In de hiervoor genoemde handreiking co-vergisting zal het standpunt van het Rijk worden weergegeven met de aanbeveling dit te laten doorwerken in het bestemmingsplan. Wij willen daarbij maximale ruimte bieden aan de bedrijfseigen agrarische activiteiten, zonder daarbij echter de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen.

Het Rijk gaat in samenwerking met het bedrijfsleven, het IPO en de VNG een aantal praktijksituaties analyseren die representatief zijn voor de diverse situaties. Afhankelijk van de resultaten, beschikbaar in mei 2005, kan worden besloten tot een aanvulling op de Richtlijn Mestverwerkingsinstallaties. Met deze maatregelen en de in § 2 genoemde emissiemetingen wordt het proces van vergunningverlening optimaal ondersteund.

4. Stimuleren van de co-vergisting van mest

Met co-vergisting wordt duurzame energie opgewekt. In combinatie met de Regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) is met de in juni jongstleden vastgestelde lijst van producten die samen met mest mogen worden vergist, een belangrijke stap gezet naar stimulering van die duurzame energie uit (co)vergiste mest (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 35). Ik heb toegezegd deze lijst dit najaar zo mogelijk uit te breiden met producten uit onder meer de voedings- en genotmiddelenindustrie. Aan de betrokken initiatiefnemers is gevraagd gegevens te verstrekken over te vergisten co-materialen.

Toelating van producten is afhankelijk van de uitkomsten van een (milieu-) risicoanalyse. Het verwerken van reststromen die uiteindelijk op de agrarische bodem terecht komen vergt een toetsing vooraf vanwege het risico van contaminanten in de reststromen, zoals de zware metalen en de belasting daarvan in de bodem. Slechts tien initiatiefnemers reageerden op het verzoek en melden 40 producten. Hiervan zijn voor 25 producten te weinig gegevens verstrekt. De overige 15 producten worden thans beoordeeld waarna een mogelijke toelating in januari 2005 plaatsvindt.

Een toelating wordt geregeld door toevoeging van het betreffende product aan de bestaande positieve lijst of door het verlenen van een individuele ontheffing voor specifieke producten. Ik heb de indieners van onvolledige dossiers gevraagd de ontbrekende gegevens aan te leveren zodat beoordeling alsnog zo snel mogelijk kan plaats vinden. Het aantal aangemelde producten blijft achter bij de verwachtingen. Daarom nodig ik

de betrokkenen opnieuw uit om producten aan te melden, zodat het aantal toegelaten producten in de loop van 2005 verder kan worden uitgebreid.

5. Bewerkte of verwerkte mest als kunstmestvervanger

Er zijn producten uit de mestbewerking en mestverwerking die gelijkwaardig zijn aan kunstmest. Deze producten worden in de praktijk toegepast, bijvoorbeeld ter vervanging van stikstofkunstmest op grasland in de melkveehouderij. Deze optie is met name interessant voor de varkenshouderij in de overschotgebieden die daarmee bespaart op de transport- en afzetkosten. Ervan uitgaande dat de toepassing inderdaad de stikstofgift uit kunstmest vervangt, is de sector van mening dat deze aangewend moet kunnen worden boven de toegestane gebruiksnorm voor dierlijke mest. De nitraatrichtlijn is echter duidelijk over de omschrijving van dierlijke mest: «excrementen van vee of een mengsel van strooisel en excrementen van vee, alsook producten daarvan». Dit betekent dat elk bewerkt of verwerkt product voortkomend uit mest valt binnen de werkingssfeer van de eerder genoemde gebruiksnorm voor dierlijke mest.

Het is een interessante gedachte om voor de toekomst te onderzoeken of en zo ja onder welke voorwaarde dierlijke mest zodanig kan worden verwerkt dat het binnen de werking van de Nitraatrichtlijn niet meer als dierlijke mest wordt aangemerkt. Op dit moment heeft het uitwerken van het stelsel van gebruiksnormen en het derogatieverzoek de hoogste prioriteit. Ik wil deze acties niet belasten met een discussie over be- en verwerkte mest als kunstmestvervanger. Wel zal ik een verkenning laten uitvoeren of, en zo ja op welke wijze, andere lidstaten het gebruik van kunstmestvervangers uit dierlijke mest hebben toegestaan met instemming van de Europese Commissie.

6. Vijftig procent dierrechten bij honderd procent mestverwerking

In de beleidsbrief van 19 mei jongstleden over het mestbeleid vanaf 2006 en tijdens het Algemeen Overleg van 9 juni jongstleden, heb ik toegezegd de sector ruimte te geven om zich te kunnen aanpassen. Daarvoor start ik een aantal pilots waarbij ik bedrijven een vrijstelling verleen voor de aankoop van 50% van de rechten bij uitbreiding, op voorwaarde dat alle mest wordt verwerkt en buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet. Hiermee wil ik een impuls geven aan mestverwerkingsinitiatieven waarmee de mestmarkt verder wordt ontlast.

Op basis van de ervaringen in de pilots kan vervolgens besloten worden of voor een aantal situaties een meer generieke uitzondering gemaakt kan worden. Ik wil de pilots zo snel mogelijk in 2006 starten. Deelname aan een pilot is onder meer afhankelijk van een onafhankelijke toets voor de toegestane technieken en de producten uit de verwerkte mest. De komende maanden zal ik om met de sector het beleidskader voor de pilots uit werken. Daarbij zal ik ervoor zorgdragen dat het beleidskader geen belemmering vormt voor bedrijven om ook deel te nemen aan alternatieven voor de borging van de mestdistributie. Het toetsingskader voor deze alternatieven wordt thans opgesteld door de onlangs door mij ingestelde Commissie Welschen.

Het beleidskader zal in ieder geval de volgende elementen bevatten:

- de regeling kan van toepassing zijn voor elk individueel deelnemend bedrijf dat varkensrechten dan wel pluimveerechten nodig heeft;
- zowel de uitbreiding als de technische installatie moeten daadwerkelijk worden gerealiseerd;

- de garantie dat alle mestproducten buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet (zoals export, verbranden, tuincentra);
- de totale mestproductie in Nederland mag niet boven het niveau van 2002 uitkomen, ook niet door deze initiatieven. Dit is een afspraak met de Europese Commissie en opgenomen in het 3e Nederlandse Actieprogramma inzake de Nitraatrichtlijn;
- alle overige regelgeving voor mest, afvalstoffen en veterinaire aangelegenheden blijft onverkort van kracht.

Met dit beleidskader wordt in een vroegtijdig stadium de gewenste duidelijkheid gecreëerd. Ik zal uiterlijk maart 2005 het hier geschetste beleidskader publiceren. Direct daarna kunnen belangstellenden zich melden bij mijn departement.

7. Samenvatting

Samengevat worden ter bevordering van de bewerking en verwerking van mest de volgende maatregelen uitgevoerd:

- De bij de overheid beschikbare kennis over praktijkrijpe en nieuwe technieken van mestbe- en verwerking komt voor iedereen beschikbaar;
- De komende twee jaar zal ik kansrijke projecten op basis van nieuwe technieken, geïnitieerd en gedragen door het bedrijfsleven, ondersteunen met onderzoek;
- de vergunningverleningprocedure wordt ondersteund, onder andere met het uitgeven van een Handreiking Co-vergisting;
- Het aantal toegelaten producten voor co-vergisting zal toenemen;
- Er komt een verkenning of, en zo ja hoe, andere lidstaten het gebruik van kunstmestvervangers uit dierlijke mest hebben geregeld;
- Een beleidskader wordt uiterlijk maart 2005 gepubliceerd zodat pilots kunnen starten ter stimulering van mestverwerking door voor de extra dieren slechts 50% dierrechten te verlangen op voorwaarde dat de producten uit de verwerkte mest buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet.

Deze acties geven een krachtige stimulans aan mestbe- en verwerking. Daarmee wordt het bedrijfsleven een goede basis geboden om mestbe- en verwerking daadwerkelijk op te pakken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman