

Vergaderjaar 2011–2012

33 037

Mestbeleid

Nr. 21

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2012

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, conform mijn toezegging tijdens het AO Schaalgrootte in de intensieve veehouderij van 6 juni jongstleden, over de voortgang van het stelsel van verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking, alsmede over het voerspoor en de pilots mineralenconcentraat.

Tevens bied ik u het rapport «Syntheserapport Evaluatie Meststoffenwet 2012 – Bevindingen» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan.¹ De synthese is zowel een integratie van de onderzoeksresultaten van de Evaluatie Meststoffenwet 2012 als een beschouwing hierover. De bevindingen zijn een samenvatting van de synthese, die eind juni beschikbaar komt via www.pbl.nl.

Met deze brief sta ik stil bij de bevindingen van het PBL en geef ik een eerste reactie, in het licht van de aanstaande onderhandelingen met de Europese Commissie over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatie, beide voor de periode 2014–2017.

1. Stelsel verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking

Met de beleidsbrief van 28 september 2011 (Kamerstukken II, 2011/12, 33 037, nr. 1) hebben wij u onze visie op het mestbeleid voor de korte en middellange termijn geschetst. Sturing op de omvang van de mestproductie en het nationale mestoverschot loopt daarin langs drie sporen: voermaatregelen, het niet langer onder dierlijke mest scharen van hoogwaardige mestproducten uit dierlijke mest en invoering van een stelsel van verantwoorde mestafzet met verplichte mestverwerking. Dit laatste spoor werk ik uit in nauw overleg met het bedrijfsleven. Invoering is voorzien per 1 januari 2013. Na gebleken werking zal dit stelsel van verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking het stelsel van dierproductierechten voor varkens en pluimvee en de melkquotering

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

vervangen. Inzet is en blijft gericht op vervallen van het stelsel van dierrechten per 1 januari 2015. De melkquotering vervalt per 1 april 2015.

Veehouders met een mestoverschot dienen een percentage van dit overschot voor mestverwerking aan te bieden. De mestverwerkingsovereenkomsten waarin dat geregeld wordt dienen uiterlijk op 31 december voorafgaand aan het productiejaar gesloten zijn. Daarnaast zullen veehouders voor de rest van het overschot uiterlijk op 15 mei van het productiejaar mestplaatsing geregeld hebben. Dit kan door feitelijk mestafzet tussen 1 januari en 15 mei, te verantwoorden via het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM), en door het sluiten van mestplaatsingsovereenkomsten.

Een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Na ontvangst van het advies zal ik het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk naar uw Kamer doorgeleiden, voorzien van een reactie.

Ondertussen werk ik met het bedrijfsleven verder aan de uitwerking van het stelsel. Het gaat daarbij om invulling van de verwerkingsplicht, certificering van verwerkers door het bedrijfsleven, de hoogte en differentiatie naar regio van het verwerkingspercentage – waarvoor het bedrijfsleven voor de zomer een onderbouwd voorstel zal doen – en andere aspecten die relevant zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel, zoals de mogelijkheid voor veehouders om hun verwerkingsplicht over te dragen aan ondernemers met een surplus aan verwerkingscapaciteit. Uitgangspunt is en blijft een robuust stelsel. Een stelsel dat doeltreffend stuurt, uitvoerbaar en handhaafbaar is en dat tegen zo geringe mogelijke kosten, voor zowel overheid als bedrijfsleven, kan worden gerealiseerd. Een stelsel ook dat alle ondernemers met een mestoverschot verplicht een deel van dit overschot voor verwerking aan te bieden. Het is van belang voor de doeltreffendheid van het stelsel dat mestverwerking goed van de grond komt. Op basis van deze uitgangspunten ben ik van mening dat het stelsel zijn werking en kracht moet bewijzen. Tegen deze achtergrond zal ik de komende maanden in nauw overleg met het bedrijfsleven bezien of en op welke wijze het overdragen van de verwerkingsplicht tussen ondernemers zou kunnen worden vormgegeven.

2. Voerspoor

In de jaren 2008–2010 produceerde de Nederlandse veehouderij meer fosfaat dan volgens het aan de derogatie verbonden mestproductieplafond was toegestaan (173 miljoen kilogram fosfaat). De Europees Commissie verlangt van Nederland maatregelen die waarborgen dat de nationale mestproductie weer onder dit plafond komt. Het is daarom in het belang van de veehouderij om de totale mestproductie te verminderen, ook om zo de druk op de mestmarkt te verlagen. De mate waarin het in december 2010 ondertekende convenant tussen LTO Nederland en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) tot concrete resultaten leidt, is daarom zeer bepalend.

Momenteel is de eerste evaluatie afgerond van dit convenant. Voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over 2011 laten zien dat 8 miljoen kilogram minder fosfaat is geproduceerd dan in 2010, waarmee de landelijk productie uitkomt op 171 miljoen kg. Van de gerealiseerde daling kan ongeveer de helft aan het voerspoor worden toegeschreven, de andere helft aan verminderde dieraantallen.

Het voerspoor van LTO en Nevedi beoogt een reductie van de nationale mestproductie met 20 mln. kg fosfaat. De behaalde resultaten laten dus een eerste succesvolle stap zien op weg naar dit doel. Deze tussenevaluatie sterkt mij in mijn overtuiging dat het bedrijfsleven serieus haar verantwoordelijkheid neemt met het convenant en dat het voerspoor als maatregel succesvol kan zijn om aan de Europese verplichtingen te voldoen.

3. Pilots mineralenconcentraat

In antwoord op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van mijn brief van 30 januari 2012 inzake het vervroegd uitrijden van mest (Kamerstukken II, 33 037, nr. 17) heb ik u geïnformeerd over mijn inzet om hoogwaardige mineralenconcentraten uit dierlijke mest, te mogen gebruiken bovenop de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn. Zoals ik u heb laten weten, is de looptijd van de huidige pilotprojecten verlengd tot 1 januari 2014, om de mogelijkheid te geven om onder deze condities het mineralenconcentraat te mogen blijven gebruiken.

Momenteel is aan 8 producenten van mineralenconcentraat een ontheffing verleend. Ik ben in overleg met het bedrijfsleven om dat aantal te verhogen tot maximaal 10. Dit valt binnen de randvoorwaarden van de Europese Commissie (te weten maximaal 10 producenten en maximaal 20 000 hectare). De voorgenomen uitbreiding van het aantal deelnemende producenten zal gebeuren in lijn met de motie Koopmans/Graus (Kamerstukken II, 28 973, nr. 96) waarin de regering onder andere verzocht wordt om te komen tot een landsdekkende en sectordekkende pilot milieuconcentraten onder dezelfde voorwaarden als de bestaande pilots. Bij uitbreiding van het aantal deelnemende producenten zal spreiding over het land en veehouderijsectoren daarom als criterium gelden.

Zoals ik in eerdergenoemde brief heb aangegeven, streeft Nederland naar een permanente voorziening voor deze mineralenconcentraten. De meest aangewezen weg om te komen tot definitieve erkenning op EU-niveau van de mineralenconcentraten, lijkt door opname van de mineralenconcentraten in de Europese Meststoffenverordening (vo. 2003/2003) als aparte «niet-dierlijke» meststof. Hierdoor zouden de mineralenconcentraten ook in het kader van de Nitraatrichtlijn niet langer als dierlijke mest moeten worden gezien.

Gebleken is dat door de samenstelling van de mineralenconcentraten deze niet voldoen aan de eisen van de huidige verordening. De Europese Commissie is voornemens om de Meststoffenverordening te herzien en daarbij de reikwijdte van deze verordening te vergroten. Deze herziening zou de mogelijkheid kunnen bieden om mineralenconcentraten wel onder de verordening te laten vallen. Nog onduidelijk is wanneer de Europese Commissie komt met een voorstel. Nadat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan neemt het proces van goedkeuring al snel nog enkele jaren in beslag.

Dit sluit niet aan bij de wens van de Nederlandse regering om zo snel mogelijk een meer structurele regeling voor gebruik van de mineralenconcentraten bovenop de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest gerealiseerd te krijgen. Om die reden zet ik mij er dan ook voor in om in de nieuwe derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2014 tot en met 2017 een voorziening te treffen voor het gebruik van het mineralenconcentraat bovenop de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Dit vereist instemming van de Europese Commissie en een gekwalificeerde meerderheid van de EU-lidstaten.

4. Evaluatie Meststoffenwet

4.1 Inleiding

In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2012 heeft onderzoek plaatsgevonden naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het mestbeleid. Dit onderzoek is geleid door Alterra Wageningen UR, met medewerking van het Landbouw Economisch Instituut (LEI), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Deltares. Het onderzoek bestond uit twee delen:

- een ex postgedeelte, dat de effecten van het mestbeleid in de afgelopen jaren beschouwt aan de hand van milieu- en economische gegevens, en
- een ex antegedeelte, dat aan de hand van modelberekeningen in kaart brengt welke verbetering van de milieukwaliteit bereikt wordt bij eventuele aanpassingen van het mestbeleid.

De in dit kader opgestelde onderzoeksrapporten zijn te vinden op de websites van de betrokken onderzoeksinstituten (www.meststoffenwet.wur.nl), alsmede op de website van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni>.

4.2 Bevindingen PBL op hoofdlijnen

Het PBL constateert het volgende:

- Door het gevoerde mestbeleid gaat de Nederlandse landbouwsector steeds efficiënter om met mineralen.
- In de klei- en veenregio ligt het gemiddelde nitraatgehalte in het bovenste grondwater met 35 mg/l respectievelijk 9 mg/l gemiddeld ruim onder de doelstelling in de Nitraatrichtlijn van 50 mg/l. In de zand- en lössregio ligt het gemiddelde nitraatgehalte in het grondwater met 70 respectievelijk 80 mg/l nog boven de 50 mg/l, waarbij de hoogste concentraties gevonden worden in het *zuidelijk* zandgebied. Sinds 2003 is de afname van het nitraatgehalte beperkt.
- Op graslandbedrijven die gebruik maken van een derogatie (circa 45% van het landbouwareaal) wordt gemiddeld genomen een nitraatconcentratie gemeten die onder de doelstelling ligt. Dit geldt ook voor het zandgebied.
- Tussen 1990 en 2010 is het aantal meetpunten in het oppervlaktewater dat aan de KRW-doelen voldoet gestegen van 30 tot 50%. De winst is vooral vóór 2000 geboekt, mede door een forse sanering van rioolwaterzuiveringsinstallaties, industrie en huishoudens als bron van belasting.
- De belasting van het oppervlaktewater vanuit de landbouw is in 20 jaar met 25% voor stikstof en 10% voor fosfaat gedaald. Deze afname is het resultaat van dalende bemesting, maar ook van gebruiksvoorschriften die moment en wijze van mestaanwending reguleren. Hierdoor spoelt er minder mest oppervlakkig af van landbouwpercelen. Overigens is de belasting van het oppervlaktewater vanuit andere bronnen nog meer gedaald dan de belasting vanuit de landbouw, zodat de landbouw inmiddels wel de belangrijkste bron van nutriënten in het oppervlaktewater is.
- Er is geen effect van het mestbeleid op de bodemvruchtbaarheid vastgesteld. Ook voor de nabije toekomst verwacht PBL vanuit het mestbeleid geen problemen met bodemvruchtbaarheid. Gewasresten zijn in de meeste bouwplannen een veel grotere bron van organische stof dan dierlijke mest.

Over realisatie van milieudoelen in de toekomst komt PBL tot het volgende:

- Uit modelberekeningen blijkt dat het beleid uit het vierde actieprogramma (2010–2013) naar verwachting op termijn zorgt voor een gemiddelde nitraatconcentratie in het gehele zandgebied van rond de 50 mg/l, waarbij in het zuidelijk zandgebied een gemiddeld gehalte wordt gerealiseerd van rond de 70 mg/l. Het PBL constateert dat een verdere korting op de stikstofgebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige akker- en tuinbouwgewassen, mede vanwege het geringe areaal, in die regio maar een beperkte aanvullende verbetering oplevert.
- Het beleid uit het vierde actieprogramma zorgt voor een geringe afname van de belasting van het oppervlaktewater. Verdere verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater om de doelstelling van de KRW te realiseren vraagt volgens PBL een reductie van bodemoverschotten die verder gaat dan nodig is om de nitraatdoelstelling in het grondwater te bereiken. PBL ziet vooral kansen in aanleg van natte bufferstroken, zuiveringsmoerassen en innovaties op het gebied van precisiebemesting.
- PBL geeft in een reactie op de mestbrief van 28 september 2011 (Kamerstukken II, 2011/12, 33 037, nr. 1) aan dat een stelsel van verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking een oplossing kan vormen voor het mestoverschot, mits de criteria die bepalen hoeveel mest verplicht verwerkt moet worden consequent worden toegepast en fraudedruk beperkt wordt. PBL voorziet meer ruimte voor investering door het afschaffen van dierrechten, maar schetst ook risico's zoals een complexer wettelijk stelsel en groei van de veestapel met regionaal en nationaal negatieve milieueffecten, minder slagkracht van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en een lastige onderhandelingspositie bij de Europese Commissie met betrekking tot een hernieuwde derogatie.

4.3 Reactie op bevindingen PBL

De huidige gebruiksnormen en gebruiksvorschriften dwingen ondernemers te streven naar maximale efficiëntie bij de toediening van meststoffen. Het beperken van verliezen naar het milieu loont voor ondernemers in de vorm van hogere opbrengsten en betere gewaskwaliteit en minder kosten voor (kunst)meststoffen. Mineralenmanagement maakt bij het merendeel van de ondernemers onderdeel uit van de normale bedrijfsstrategie. Het PBL geeft aan dat aanscherping van normen tot nog toe niet ten koste is gegaan van bodemvruchtbaarheid, kwaliteit en opbrengsten. Het PBL verwacht ook niet dat dit in de nabije toekomst het geval zal zijn. Deze bevindingen staan naast de signalen die ik daarover hoor uit het veld, zoals onlangs ook bleek in een «Expertmeeting bodemvruchtbaarheid» die ik had met een aantal ondernemers en deskundigen op het gebied van bodemvruchtbaarheid. Ondernemers maken zich oprecht zorgen over de bodemvruchtbaarheid op de langere termijn. Zij wijzen op de regels die de mogelijkheid beperken voldoende organische stof, dierlijke mest en fosfaat aan te voeren om op termijn voldoende hoge opbrengsten en gewaskwaliteit te kunnen realiseren. Tevens is aandacht gevraagd voor afnemende weerbaarheid van de bodem tegen ziekten. Ik neem deze signalen serieus. Ook is tijdens de bijeenkomst gesproken over het belang van een goede bodemvruchtbaarheid met het oog op internationale voedselzekerheid. Ik wil graag met het bedrijfsleven bespreken wat nodig is om risico's te vermijden en daarnaast bezien hoe wij ondernemers kunnen stimuleren de bodem vitaal te houden. Tevens ben ik van mening dat dit onderwerp in de voorbereiding op het vijfde actieprogramma aandacht verdient.

De Europese Commissie heeft laten weten de onderhandelingen over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en een nieuwe derogatie te willen starten vanuit de actuele milieutoestand en -trends. De resultaten van de evaluatie van de Meststoffenwet vormen hiervoor de wetenschappelijke basis. De door het PBL uitgevoerde synthese schetst een beeld van wat met het mestbeleid is gerealiseerd, de opgave die er nog ligt en geeft aanbevelingen over mogelijke oplossingsrichtingen.

In het vijfde actieprogramma zal in ieder geval aandacht moeten zijn voor het zuidelijke zandgebied en de lössregio, omdat de grondwaterkwaliteit daar nog tekort schiet. Het is van belang om ook hier voor de komende jaren een neerwaartse trend te realiseren. Het is duidelijk dat daarvoor extra maatregelen noodzakelijk zijn. Aandachtspunt is de wijze waarmee op termijn de belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfaat teruggebracht kan worden.

Met het oog hierop zullen wij samen met het bedrijfsleven een aanvullend pakket maatregelen formuleren. Uitgangspunten zijn daarbij zoals in de beleidsbrief van september 2011 aangegeven:

1. Beleid allereerst gericht op het boeken van milieuwinst door efficiëntere bemesting en inzet van bewerkte dierlijke mest met bewezen hogere werking. Daarmee kan de inzet zijn gericht op het generiek niet verder verlagen van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat na 2013;
2. Onderzoek naar mogelijkheden voor maatwerk en differentiatie;
3. Inzet op een nieuwe derogatie met ruimte voor bewerkte mest van hokdierbedrijven en andere bouwplannen dan uitsluitend een bouwplan bestaande uit minimaal 70% grasland;
4. Het bevorderen van innovaties.

Het stelsel van verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking moet leiden tot een afname van de druk op de mestmarkt. Dit voorkomt fraude en zorgt daarmee – indirect – voor verbetering van de milieukwaliteit door een betere naleving van de gebruiksnormen. Het stelsel biedt ondernemers de ruimte om te investeren in duurzaamheid en innovaties op gebied van mineralenmanagement, maar ook in bijvoorbeeld dierenwelzijn.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker