



Uitgangspunten voor een helder mestbeleid

Prof Dr Oene Oenema – hoogleraar Nutriëntenmanagement en bodemvruchtbaarheid

INLEIDING

In de brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 08-09-2020 worden in 10 pagina's de contouren voor het toekomstige mestbeleid geschetst. Daarin worden twee ontwikkelingsrichtingen voor de veehouderij beschreven, namelijk een grondgebonden veehouderij en een intensieve veehouderij, die alle mest afvoert en verwerkt. Deze ontwikkelingsrichtingen hebben in potentie verstrekkende gevolgen voor de landbouw. Om de doelstellingen voor nitraat in grondwater en stikstof en fosfor in oppervlaktewateren te realiseren wordt een gebiedsgerichte aanpak en maatwerk voorgestaan, waarbij beperkingen worden gesteld aan bepaalde teelten, onder het motto 'niet meer alles kan zoals nu'. Ook deze aanpak en beperkingen hebben gevolgen voor de landbouw.

In de uitnodiging voor het rondetafelgesprek en voor het schrijven van deze position paper wordt gevraagd om te reflecteren op 'de uitgangspunten die de minister in de brief schets', maar het woord 'uitgangspunten' wordt in de brief niet genoemd. Ook expliciete, toetsbare doelstellingen voor het toekomstige mestbeleid worden niet genoemd. In de brief wordt gesproken over contouren, ambities en inzet. De brief is een uitnodiging naar boeren en anderen om gezamenlijk binnen de geschetste contouren verdere invulling te geven aan het toekomstig mestbeleid. Aan die uitnodiging geeft ik gehoor door in deze paper enkele kanttekeningen te plaatsen bij de geschetste contouren.

De contouren voor het mestbeleid hebben vele mogelijke 'uitgangspunten', maar onduidelijk is welke doorslaggevend zijn

Samenvatting

- De contouren van het mestbeleid schetsen mogelijke ontwikkelingsrichtingen
- De ontwikkelingsrichtingen geven duidelijkheid maar hebben potentieel rigoureuze gevolgen
- Het is onduidelijk of de primaire doelen van het mestbeleid worden gerealiseerd
- Uitgangspunten worden in de brief niet genoemd, maar integraliteit wordt benadrukt

WAAROM MESTBELEID EN WAAROM HERBEZINNING OP HET MESTBELEID?

Het mestbeleid heeft primair tot doel de doelstellingen voor nitraat in grondwater en stikstof en fosfor in oppervlaktewateren te realiseren. Onlosmakelijk daaraan verbonden is het ammoniakbeleid mijn inziens, dat tot doel heeft om de ammoniakemissies en de belasting van stikstofgevoelige natuur te verminderen. Het mest- en ammoniak beleid is effectief geweest in voorbije drie decennia, want de belasting van grondwater met nitraat, oppervlaktewateren met stikstof en fosfor, en van natuur met stikstof, vanuit de landbouw, zijn verminderd. Maar doelstellingen zijn niet gerealiseerd; er zijn forse aanvullende inspanningen nodig van de landbouw om de doelstellingen te realiseren.





De maatregelen van het mest- en ammoniakbeleid zijn in voorbije drie decennia vele malen aangepast en uitgebreid, in reactie op monitoringstudies en politieke evaluaties die aangaven dat er onvoldoende voortgang werd geboekt. Tegelijkertijd heeft de praktijk verzocht om meer maatwerk en een bedrijfsspecifieke aanpak. Die aanpassingen en uitbreidingen hebben geleid tot een 'woud van regels', die nochtans onvoldoende effectief zijn, niet altijd gemakkelijk zijn te controleren en tot mestfraude leiden.

In de brief van de minister wordt gesteld dat de herbezinning op het mestbeleid en het toekomstig mestbeleid tot doel hebben om te komen tot mestbeleid dat eenvoudiger en toekomstbestendig is. Tegelijkertijd moet dat beleid bijdragen aan integraliteit; het realiseren van emissiearme kringlooplandbouw, de verbetering van de waterkwaliteit en bodemkwaliteit, de reductie van broeikasgassen en stikstofemissies, recht doen aan de verscheidenheid van bedrijven, bijdragen aan de innovatiekracht van de landbouw, en weidevogelbestendig zijn. Van het toekomstige mestbeleid wordt heel veel gevraagd, en dat is goed, maar de primaire doelen van het mest- en ammoniakbeleid moeten niet uit het oog worden verloren.

WELKE UITGANGSPUNTEN ZIJN BELANGRIJK?

Het mest- en ammoniakbeleid zijn mijn inziens onlosmakelijk met elkaar verbonden. De primaire doelen van dat beleid zijn de verliezen uit de landbouw van nitraat naar het grondwater, van stikstof en fosfor naar oppervlaktewater, en van ammoniak naar de atmosfeer tot afgesproken niveaus te verminderen. Het realiseren van de primaire doelen dient het eerste uitgangspunt te zijn van het toekomstige beleid. Het tweede uitgangspunt dient te zijn dat ongewenste neveneffecten van dat beleid voor praktijk en omgeving worden beperkt (b.v. afname bodemkwaliteit) en synergistische neveneffecten worden versterkt (b.v. afname emissie van broeikasgassen). Het derde uitgangspunt dient te zijn dat het beleid eenvoudig, aanvaardbaar, controleerbaar en handhaafbaar is. Deze drie uitgangspunten zijn mijn inziens cruciaal voor een toekomstig mest- en ammoniakbeleid.

GRONDGEBONDEN VEEHOUDERIJ EN INTENSIEVE VEEHOUDERIJ MET MESTAFVOER EN -VERWERKING

De geschetste ontwikkelingsrichtingen in de brief voor de veehouderij zijn duidelijk maar rigoreus. De achtergrond van deze tweedeling is de mogelijke bijdrage aan de beoogde kringlooplandbouw en de beoogde vereenvoudiging en grotere controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Het kwantificeren van de mestproductie, -afvoer en -voorraden op een veehouderijbedrijf op jaarbasis is nu behept met veel onzekerheid, waardoor controle en handhaafbaarheid lastig zijn.

Afvoer van alle mest van intensieve bedrijven maakt controle in theorie eenvoudiger. Maar worden daarmee de primaire doelen gerealiseerd en ongewenste neveneffecten voorkomen? Het is belangrijk om de consequenties van mogelijk definities voor 'grondgebonden veehouderij' en 'intensieve veehouderij' op korte termijn te analyseren in termen van doelrealisatie. Ook mogelijke tussenvormen zouden verkend moeten worden. Eén-op-één samenwerking tussen intensieve veehouderijbedrijven en akkerbouwbedrijven binnen kleine regio's is zo'n mogelijke tussenvorm, waarbij het akkerbouwbedrijf alle mest van het veebedrijf afneemt. Gebruik van onbewerkte dierlijk mest van de buurman is uiteindelijk een efficiëntere vorm van hergebruik dan via verwerkte mest uit centrale verwerkingsinstallaties. Daarbij moet voorkomen worden dat er via juridische constructies enkel op papier wordt samengewerkt. De minister stelt dat 'op zijn minst dit decennium nodig is om tot de gewenste grondgebondenheid en mestverwerking te komen'. Er is inderdaad nog veel werk te doen; er is een wenkend perspectief nodig, een duidelijk tijdpad en een juiste combinatie van prikkels om de doelen (uitgangspunten) van het mest- en ammoniakbeleid te realiseren.

GBIEDSGERICHTE AANPAK EN MAATWERK VOOR GRONDGEBONDEN TEELTEN

In sommige delen van Nederland is het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen lastiger dan in andere. Daarom wordt in de brief een gebiedsgerichte aanpak met maatwerk voorgestaan voor open teelten. Er wordt gezocht naar innovatieve oplossingen en uitruil (en verbod) van bepaalde teelten. Een pakket van samenhangende en ingrijpende maatregelen wordt voorgesteld; dit is mijn inziens ook nodig omdat de overschrijding van de waterkwaliteitsdoelen fors is in bepaalde gebieden. De voorgestelde aanpak voor de grondgebonden teelten lijkt hiermee primair gericht te zijn op het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen, en dat is goed. Aan de andere twee uitgangspunten lijkt minder aandacht besteed te zijn. De economische consequenties van bepaalde maatregelen in bepaalde regio's kunnen fors zijn voor telers; het blijkt niet duidelijk uit de brief of deze telers in aanmerking kunnen komen voor support. Met een gebiedsgerichte aanpak en maatwerk wordt het mestbeleid ook niet direct eenvoudiger en beter controleerbaar en handhaafbaar. Een doelgerichte benadering ligt hier voor de hand; de bedrijfsvoering wordt afgestemd op de resultaten van de monitoring van de waterkwaliteit op perceel- en bedrijfsniveaus.

