

Aan: Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Betreft: Position paper contouren mestbeleid



Universiteit
Leiden

Den Haag, 20 oktober 2020

Jan Willem Erisman, hoogleraar Milieu en Duurzaamheid, CML, universiteit Leiden

Belangrijkste boodschap

Het doel van het huidige mestbeleid is het beschermen van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater in Nederland. Het toekomstige mestbeleid zal bij moeten dragen aan het realiseren van kringlooplandbouw in Nederland. Dat betekent naar onze mening dat landbouwbodems optimaal met de beste kwaliteit mest moeten worden voorzien zodanig dat de bodemkwaliteit behouden blijft en voedsel geproduceerd kan worden, maar ook dat daarmee andere doelen worden gediend, zoals lucht-, water- en natuurkwaliteit, biodiversiteit en klimaat. Dit resulteert in meer gebiedsafhankelijke bemestingniveaus en dus ook aangepaste productieniveaus. Omdat te sturen, monitoren en financieel mogelijk te maken is een set van kritische prestatie indicatoren zoals gebruikt in de Biodiversiteitsmonitor en recent ook voor LNV is uitgewerkt, essentieel. De hierin opgenomen stikstof-KPI op basis van een afrekenbare stoffenbalans geeft optimaal invulling aan de doelen van het mestbeleid.

Inleiding

Het mestbeleid is ontstaan als gevolg van te hoge belasting van het milieu door het verlies van nutriënten uit de landbouw. De grond- en oppervlaktewaterkwaliteit, de luchtkwaliteit en de natuurkwaliteit gingen in de jaren 80 van de vorige eeuw rap achteruit. Dat te veel (kunst)mest werd gebruikt werd al in de jaren 60 gesignaleerd. In de loop der jaren is het beleid verrijkt met steeds meer regels en uitzonderingen. Er heeft ook aanscherping van normen plaatsgehad waardoor de verliezen beperkt werden. Dit heeft gezorgd voor een forse verbetering van de waterkwaliteit, wat onder andere ten goede is gekomen aan natuur in en op het water. De Commissie Mer adviseerde in 2017 het mestbeleid te vereenvoudigen en meer te integreren met ander beleid aangaande de landbouw. De Commissie constateerde dat met ieder actieprogramma de complexiteit van het pakket aan maatregelen verder toeneemt. Het gaat om veel maatregelen die steeds meer worden aangepast en uitgebreid. Dat komt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het pakket niet ten goede¹. Daarom is het ministerie een 'Herbezinning Mestbeleid' gestart. Doel van die herbezinning is om in een interactief proces met partijen uit de samenleving te komen tot een 'eenvoudiger systeem van sturing op mestproductie en mestgebruik, met minder regeldruk en lasten voor zowel de boer als de overheid'². 'Het primaire doel van het mestbeleid is en blijft echter het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten uit agrarische bronnen'³. Kringlooplandbouw, zoals centraal staat in de visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden⁴, heeft een centrale plek. De contouren van het nieuwe mestbeleid geeft hier invulling aan. Ik geef in deze notitie mijn visie hierop.

Doel van het mestbeleid

Het doel van het mestbeleid is tot nu toe de beperking van milieubelasting geweest. Mijns inziens is een verandering van doelstelling en daarbij ook een verbreding nodig. Het doel zou moeten zijn om de bodem-, water- en luchtkwaliteit op peil te houden bij de productie van gras en gewas voor voedsel voor menselijke consumptie gebruikmakend van dieren. Dit vergt ontwikkeling en inzet van

¹ <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p32/p3206/a3206ts.pdf>

² Kamerstuk 33 037, nr. 250

³ Kamerstuk 33037, nr. 321

⁴ LNV 2018

hoogkwalitatieve dierlijke mest die op de daarvoor geëigende bodem, op het juiste moment, met de juiste hoeveelheid en de juiste plaats wordt ingezet. Hierbij dient de mest van de veehouderij die de mest produceert volledig op eigen land aan gewend te worden. Het gaat dan niet alleen om beperking van verliezen, maar primair om het verzorgen van de bodem.

Nederland kent een grote verscheidenheid aan landschappen met meer of minder potentie voor de landbouw. Door het gebruik van inputs wordt geprobeerd om overal vergelijkbare producties te halen mede ingegeven door de grootschalige markt met voor iedereen dezelfde prijs voor hetzelfde product: melk levert voor de boer evenveel op of het nu in de Noordelijke Friese Wouden, de Noordoost polder, het Groene hart of het Groene Woud geproduceerd wordt, terwijl de productie mogelijkheden sterk variëren in deze gebieden door grondsoort, water beschikbaarheid, natuur, etc. Producenten binnen de grenzen van de kwaliteit van de leefomgeving, bodem, natuur en klimaat vergt een differentiatie naar de verschillende landschappen in Nederland. Hier hoort dan ook een andere markt voor de producten uit deze regio's bij of een andere manier van belonen van diensten die de boeren daar leveren. Het laatste is passend binnen de EU regelgeving rond staatsteun en kan opgenomen worden in de nieuwe GLB systematiek.

De voorgestelde tweedeling in wel- of niet grondgebonden past bij een gedifferentieerde aanpak, waarbij grondgebondenheid nader moet worden gespecificeerd omdat ook andere doelen integraal meegenomen zouden moeten worden. Grondgebonden betekent dan: wat de bodem, natuur en landschap in een gebied kan dragen. Het is daarmee gebiedsspecifiek. Het is raadzaam om de landelijke doelen die deels al wel bekend zijn te concretiseren en te complementeren, daar jaartallen bij te zetten wanneer ze gehaald moeten worden en ze te regionaliseren en zoveel mogelijk op bedrijfsniveau door te vertalen. Hiermee wordt duidelijk wat de lange termijn opgave is. Voorbeelden van doelen zijn: lucht en waterkwaliteitsdoelen, klimaatdoelen, de kritische stikstof depositiewaarden voor de natuur, etc. Deze zouden aangevuld moeten worden voor doelen t.a.v. landschapsbehoud, bodemkwaliteit en biodiversiteit. In principe kan Nederland dit voor het eigen land doen, maar wanneer de doelen internationaal worden afgesproken en ook vertaald naar andere regio's in Europa versterkt dat het Nederlandse beleid. Dit past in de Greendeal van de EU.

KPI systematiek

Een systematiek gebaseerd op kritische prestatie indicatoren (KPI's) kan uitkomst bieden voor de gebiedsgerichte sturing. Het helpt om doelen te formuleren, deze integraal te monitoren en een duurzaam bodembeheer te stimuleren waardoor de bodemkwaliteit verbetert. Goed gekozen indicatoren sturen integraal op bedrijfsniveau richting doelen. Een voorbeeld hiervan is de Biodiversiteitsmonitor die is ontwikkeld voor de melkveehouderij door FrieslandCampina, Rabobank en WNF.

De KPI's zijn optelbaar van bedrijf naar regio en landelijk evenals dat de doelen vertaalbaar zijn van landelijk via gebied naar het bedrijf. Ze zijn robuust genoeg om ook beloningen op te enten door verschillende partijen die baat hebben bij de realisatie van de bij de KPI's gestelde doelen of zich in de markt daarmee willen onderscheiden. De overheid ontwikkelt het instrument en stelt de doelen. Alle partijen kunnen zodat iedereen hetzelfde instrument gebruikt.

Een systeem voor de vergoeding van maatschappelijke diensten en daarmee een compensatie voor de extra kosten in gebieden waar de maatschappelijke opgave het grootst zijn voor de hand liggend. Gebieden met beperkingen hebben zoals gezegd lagere productie en hogere kosten waardoor ze niet op dezelfde markt kunnen concurreren. De KPI- systematiek kan hier heel goed voor gebruikt worden omdat de KPI's en de daaraan gekoppelde doelen inzichtelijk maken wat de beperkingen van de boer zijn voor de productie in een bepaald gebied. Neem bijvoorbeeld het veenweidegebied waar de grondwaterstand verhoogd wordt tegen bodemdaling en CO₂ emissies: daar zal de bemesting en de melkproductie per hectare lager liggen en de kosten voor beweiding en voervoorziening van

eigen land in de winter hoger. Dit is deels te belonen door boeren het recht te geven hun niet-uitgestoten CO₂ te verwaarden, en aanvullend deels via de KPI's te verrekenen. Het geld hiervoor komt niet van de markt voor voedsel, niches daargelaten. Die kosten zijn via een true-cost benadering gekoppeld aan de KPI's wel uit te rekenen en voor de consument in beeld te brengen. Dit geldt ook voor de maatschappelijke kosten verbonden aan minder duurzame productie, door PBL geschat op 6,5 miljard euro.

KPI stikstof en de afrekenbare stoffen balans

De Commissie Remkes heeft geadviseerd om voor het ammoniakbeleid een afrekenbare stoffenbalans (ASB) te introduceren als instrument om op te sturen. Ook vanuit het mestbeleid wordt gekeken naar de ASB als instrument om in te zetten. De ASB kan de boer inzicht en handelingsperspectief bieden en tegelijkertijd bijdragen aan een integrale aanpak richting verduurzaming van de bedrijfsvoering. Ook levert het de mogelijkheid om er (financiële) incentives aan te koppelen om zo richting doelen te ontwikkelen, waar ook de KPI systematiek voor is opgezet. Het ASB-instrument kan aansluiten op bestaande instrumenten zoals de KringloopWijzer en de voorloper, MINAS.

De ASB kan opgenomen worden binnen de KPI systematiek als een van de KPI's. In de Biodiversiteitmonitor worden die nog uitgesplitst in stikstof bodemoverschot, ammoniakemissie en %eiwit van eigen land. Recentelijk zijn deze samengevoegd tot een integrale stikstofindicator waarin stikstofefficiency, voer en mestafzet worden gecombineerd⁵. Een grondgebonden veebedrijf kenmerkt zich door een balans in de aanvoer van (kracht)voer en (kunst)mest en de afvoer van melk en vlees (stikstofefficiency). Via de KringloopWijzer wordt de excretie van stikstof berekend uit de aanvoer van krachtvoer en afvoer van dierlijke producten en worden ook ammoniak verliezen middels generieke schattingen meegenomen. Sturen op een laag stikstofbedrijfsoverschot / ha draagt bij aan het verlagen van de stikstofbelasting naar bodem, lucht en klimaat en verminderd daarmee de "stikstofdeken" / belasting richting natuurgebieden. Sturen op een laag stikstofoverschot zou altijd stap 1 moeten zijn. Een berekening van het deel stikstofoverschot dat als ammoniak vervluchtigt kan gebruikt worden om af te zetten tegen het bedrijfsplafond teruggerekend vanuit de kritische depositiewaarden.

Naast sturen op een laag totaal overschot per hectare en ammoniakemissie per hectare, kan ook gestuurd worden op een hogere stikstof-efficiëntie (NUE). Idem, berekend met dezelfde harde input-output data, ofwel vanuit de afrekenbare stoffenbalans. Tot slot kan een afstandscriterium voor waar het voer vandaan komt en waar de mest heen gaat (eigen bedrijf, regio of daarbuiten) in de KPI verwerkt worden. Dit is in de stikstof-KPI verwerkt.

Zo stuurt het (mest)beleid integraal op de stikstof-en klimaatproblematiek.

⁵ Erisman, J.W. en Verhoeven, F. 2020. Kringlooplandbouw in de praktijk. <https://www.louisbolck.org/downloads/3417.pdf>