

# Milieuproblemen sterk afgenomen maar niet opgelost

## Dertig jaar mestbeleid

**Het mestbeleid bestaat ruim dertig jaar en de extreme vervuiling zoals die er was in de 80-er en 90-er jaren is sterk verminderd. Maar nog zijn de milieuproblemen rond dierlijke mest niet opgelost. Met kringlooplandbouw, mestdialogen, de stikstofcrisis en een herbezinning op het mestbeleid breekt een nieuwe fase aan.**

Door: Hans van Grinsven en Martha van Eerdt

### Over de auteurs:

Hans van Grinsven en Martha van Eerdt zijn senior onderzoekers bij de sector Water, Landbouw en Voedsel van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en verantwoordelijk voor verschillende evaluaties van de Meststoffenwet sinds 2000.

✉ Hans.vangrinsven@pbl.nl

### DIERLIJKE MEST: VAN BRUIN GOUD NAAR AFVAL EN WEER TERUG

In de loop van de historie van de landbouw werd mest van een hoofdproduct van de veehouderij voor de akkerbouw (voor 1930), tot een bijproduct van de veehouderij (1930-1970). Na 1970 kreeg mest de kwalificatie afvalproduct, terwijl het een belangrijke meststof blijft. Met de inperking van de wettelijke afzetruimte (de milieugebruiksruimte) werd in de jaren 90 het aanbod van mest zo groot dat alle veehouders met een mestoverschot moesten bijbetalen om dit overschot af te voeren. Anno 2020 gaat het om grote bedragen. De jaarlijkse kosten voor mestafzet op een gemiddeld varkensbedrijf in 2019 waren 60 duizend euro, bij een gemiddeld bedrijfsinkomen (periode 2001-2015) van rond de 12 duizend euro. Anno 2020 staan kringlooplandbouw en circulaire economie hoog op de kabinetsagenda. Het is aan de veehouders om een nuttige bestemming voor het bruine goud te vinden die daarbij past.

### DERTIG JAAR MESTBELEID; BALANCEREN TUSSEN EENVOUD EN MAATWERK, EN TUSSEN STUREN OP DOEL EN MIDDEL

De eerste Meststoffenwet dateert van 1947 en had als doel om bedrog in de handel van meststoffen te bestrijden. Een Meststoffenwet gericht op milieubescherming volgde in 1987, kort na de invoering in 1984 van de Interimwet ter beperking van varkens- en pluimveehouderijen. Deze interimwet was nodig om de uit de hand gelopen groei van de niet-grondgebonden intensieve varkens- en pluimveehouderij en de daarmee samenhangende dumping van mest op land en sloten, een halt toe te roepen. Het jaar 1984 markeert de politieke erkenning van het mestprobleem.

De belangrijkste milieuregel in de Meststoffenwet van 1987 was de normering van het gebruik van fosfaat uit dierlijke mest. Het einddoel was evenwichtsbemesting met fosfaat in 2000. In 1991 kwam het ammoniakbeleid van de grond met de invoering van de verplichte emissiearme aanwending van dierlijke mest. Deze maatregel was een reactie op de ontdekking dat ammoniak -

naast zwavel- en stikstofoxiden - een belangrijke oorzaak was van zure regen en de schade aan bos en heide. Met de invoering van het Mineralenaangifte-systeem (MINAS) in 1998 ging de overheid over van middelvoorschrift op sturen op het doel van reductie van mineralenverliezen. Maar het MINAS-systeem werkte alleen goed voor melkveehouders. Vooral de varkenshouders liepen ertegen te hoop omdat het onnauwkeurig was en tot hoge boetes leidde. Bovendien bleek MINAS in 2003 juridisch onhoudbaar als nationale uitwerking van de Europese Nitraatrichtlijn. Niet

### 1984 markeert de politieke erkenning van het mestprobleem

omdat de milieueffectiviteit onvoldoende was maar vanwege het principiële punt dat het overschrijding van de Europese gebruiksnorm van stikstof uit dierlijke mest (170 kg N per hectare) toeliet. MINAS controleerde pas een jaar achteraf of de norm was overschreden, en bovendien kon overschrijding worden afgekocht met een boete (de MINAS heffing). Melkveehouders maakten massaal gebruik van de mogelijkheid om binnen de MINAS norm meer dan 170 kg stikstof uit mest te gebruiken, wat ze compenseerden door minder kunstmestgebruik. In 2006 werd het gebruiksnormenstelsel ingevoerd, meer rigide en meer een middelvoorschrift.

Een vergelijkbaar juridisch lot als MINAS was het Programma Aanpak Stikstof (PAS) uit 2010 beschoren dat in 2019 sneuvelde bij de Raad van State (RvS). Het PAS was onderdeel van de nationale uitwerking van de Europese Habitatrichtlijn om de natuur te beschermen en tegelijkertijd economische ontwikkeling mogelijk maken. Het PAS combineerde brongerichte maatregelen en gebiedsspecifieke effectgerichte herstelmaatregelen. Die bronmaatregelen waren aanvullend op de Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) uit 2001. De argumentatie van de RvS voor afwijzing was dat het PAS onvoldoende juridische waarborgen bood voor bescherming van de natuur. Anders dan voor MINAS werd het PAS niet alleen naar de prullenbak verwezen omdat het niet overeenstemming was met de letter van een Europese richtlijn, maar het kwam ook niet overeen met de geest.

## HERBEZINNING OP BETER MESTBELEID

Je kan stellen dat zowel MINAS als het PAS pogingen waren om een minder milieuvervuilende landbouw in te passen binnen de - in Europese context - bijzondere structuur en positie van de Nederlandse landbouw. Belangrijke kenmerken daarvan zijn een grote veestapel, grote import van veevoer, intensief grondgebruik, hoge producties en een hoge (bruto) exportwaarde van het agro-complex. Die waarde was in 2019 bijna 100 miljard euro, waarmee Nederland na de VS de tweede exporteur was wereldwijd. Die kenmerken waren echter ook de oorzaak van grote ammoniak- en nitraatproblemen. Om deze problemen aan te pakken heeft de overheid een complex en zwaar pakket van mest- en ammoniakbeleid opgesteld. Dit pakket is een hoofdpijndossier gebleken voor bijna iedere minister, staatssecretaris of landbouwvertegenwoordiger die erover ging. Dat beleid kwam steeds meer op spanning met de structuur en positie van de landbouw en onderdrukte voortdurende maatschappelijke weerstand zowel uit de landbouwhoek (te streng) als uit de milieu- en natuurhoek (te coulant).

En deze situatie duurt voort tot op de dag van vandaag. De laatste beleidsontwikkeling is de brief van Minister Schouten van september 2020 met daarin de contouren van het toekomstig mestbeleid.<sup>1</sup> Misschien wel de belangrijkste vernieuwing is dat de intensieve veehouderij in de toekomst al haar mest moet afvoeren via een gecertificeerde mestverwerker, en alleen nog maar terugge-

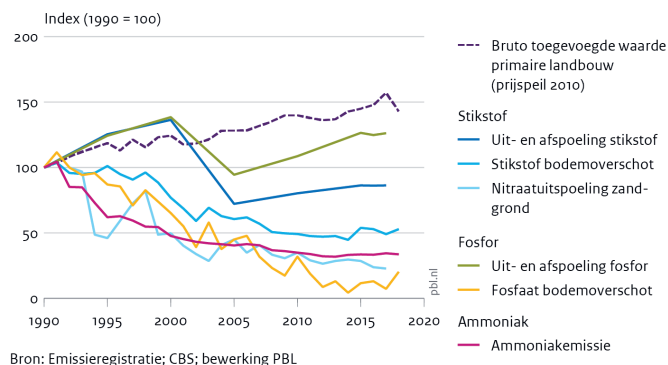
MINAS en PAS waren pogingen om maximaal milieugebruiksruimte te behouden

kochte verwerkte dierlijke mest op het eigen land mag gebruiken. Eerdere ministers noemden deze oplossing al voor het geval het mestbeleid onvoldoende effectief zou blijken. Deze oplossing had toen de veelzeggende naam 'ophaalvariant'; een verwijzing naar het ophaalsysteem voor huishoudelijk afval. De 'ophaalvariant' is voor de intensieve veehouderij een grote vereenvoudiging van het huidige mestbeleid, met minder risico op mestfraude maar waarschijnlijk ook met nog hogere mestafzetkosten (vooral voor varkenshouders). Bijna alle veehouders in Nederland moeten nu mest afvoeren. Voor de 80 procent van de melkveeouders die dat doen, gaat het maar om 20 procent van de eigen mestproductie. Voor de varkenshouderij gaat het om circa 85 procent en de pluimveehouderij bijna 90 procent van hun mestproductie.<sup>2</sup> Een mogelijk lichtpuntje voor de varkenshouders is dat de opkoopregeling voor sanering van de varkenshouderij ter vermindering van stankoverlast, en sinds dit jaar uitgebreid als bijdrage aan de oplossing van de stikstofcrisis, de mestproductie dusdanig vermindert dat de mestafzetprijzen zouden kunnen dalen.

## MILIEUEFFECTEN VAN DERTIG JAAR MESTBELEID

De mestproblematiek is in de afgelopen dertig jaar sterk afgenomen. Sinds 1990 is de ammoniakemissie uit de landbouw met 65 procent afgenomen en zijn het stikstof- en fosfaatoverschot in de landbouw met 50 respectievelijk 85 procent gedaald.<sup>3</sup> De uit- en afspoeling met stikstof van landbouwgrond naar het oppervlaktewater is met 15 procent veel minder sterk gedaald dan het overschot. De uit- en afspoeling van fosfaat zijn niet gedaald (Figuur 1). Terwijl de milieuvervuiling afnam steeg de fysieke productie van de landbouw.

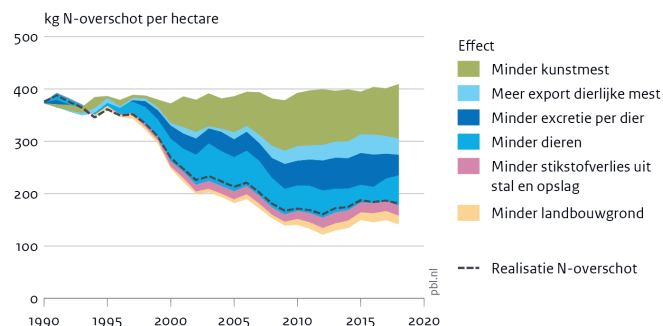
## Bruto toegevoegde waarde en milieudruk landbouw



FIGUUR 1. STAGNATIE VAN DE AFNAME VAN DE MILIEUDRUK VANUIT LANDBOUW EN STIJGING VAN DE ECONOMISCHE WAARDE VAN DE LANDBOUW (BTW) (BRONDATA CBS, RIVM EN EMISSIEREGISTRATIE, BEWERKING PBL)

Het stikstofoverschot is de drijvende kracht achter nitraatuitspoeling naar grondwater en het regionale oppervlaktewater (sloten, beken en meren) en sinds 1990 is dit overschot ongeveer gehalveerd. De bijdragen van verschillende factoren aan de afname van het stikstofoverschot zijn inzichtelijk gemaakt in een afpelplaatje (Figuur 2). Het effect van de veestapel op het overschot en de stikstofuitscheiding is de resultante van het effect van het aantal dieren en van de mestproductie per dier. Sinds 1990 zijn vooral de melkveestapel en de varkensstapel gekrompen. Bij varkens nam ook de excretie per dier gestaag af door fokkerij en verbeterde voederefficiëntie, terwijl de excretie per melkkoer, na een aanvankelijke daling, sinds 2010 weer steeg tot het niveau van 1990. De melkproductie per koe nam tussen 1990 en 2018 toe van 6000 naar ruim 9000 liter. De trendbreuk in het laatste decennium kwam door het anticiperen van melkveeouders op de afschaffing van het melkquotum in 2015. Nadat bleek dat dit leidde tot meer melkkoer en een toename van de stikstofuitscheiding tot boven het nationale plafond van 172 miljoen kilogram, werd de omvang van de melkveestapel opnieuw gereguleerd door de invoering van fosfaatrechten in 2018. Dat nationale plafond was een voorwaarde van de Europese Commissie voor verkrijging van de derogatie (verruiming) van de gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest. Ook de export van mest naar omringende landen was een factor die bijdroeg aan de afname van het stikstofoverschot in de landbouwsector. Zonder ammoniakbeleid was de stikstofinhoud van de mest lager geweest en dus ook het overschot (Figuur 2).

## Oorzaken ontwikkeling stikstofoverschot landbouwgrond



FIGUUR 2. TOEDELING VAN DE AFNAME VAN HET STIKSTOFOVERSCHOT PER HECTARE LANDBOUWGROND AAN VERSCHILLENDE OORZAKEN. HET OVERSCHOT ZOU LAGER ZIJN GEWEEST ZONDER DE AFNAME VAN GASVORMIGE STIKSTOFVERLIEZEN EN VAN LANDBOUWGROND.

De milieudruk door de landbouw is ook nu nog een belangrijke oorzaak van een onvoldoende natuurkwaliteit en waterkwaliteit. Momenteel is de Nederlandse landbouw verantwoordelijk

voor circa 40 procent van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Circa 60 procent van de nutriëntenbelasting van regionale wateren is afkomstig van landbouwgrond. Het goede nieuws is dat de mate van normoverschrijding in het water sinds 1990 is verminderd. Er is al veel laaghangend fruit geplukt en grote stappen in vermindering van ammoniak- en nitraatverliezen zoals in de jaren 90, zijn bij voorbaat lastig. De bijdragen van aan grondgebruik gebonden emissies van am-

Meer dan ooit is vereenvoudiging en maatwerk van het mestbeleid een bestuurskundig vraagstuk

moniak, nitraat en ook lachgas zijn hoog en steeds moeilijker te verlagen met extra maatregelen omdat intensieve melkveehouderij en akkerbouw in de volle grond altijd onderhevig zullen zijn aan aanzienlijke lekverliezen. Maar met vakmanschap en betere naleving is de effectiviteit van bestaande maatregelen zeker nog te verbeteren.

#### SLOTBESCHOUWING

Het mestprobleem is exemplarisch voor de onmogelijkheid om te komen tot een compromis tussen de omvang van de Nederlandse veehouderij, de duurzame bemestingsbehoefte van intensieve teelten, de internationale concurrentiepositie van de landbouw en de eisen voor milieu en natuur. Met de kabinetsvisie van 2018, "Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden"<sup>4</sup>, met centraal daarin kringlooplandbouw en natuur-inclusiviteit, gaat de mestproblematiek een nieuwe fase in. In de beoogde kringlooplandbouw staan betere benutting van

dierlijke mest en natuurlijke bodemprocessen centraal en wordt er zelfs gespeeld met het idee van regionale verboden op het gebruik van kunstmest. De inzet van kabinet en landbouwsector is Europese juridische erkenning van verwerkte dierlijke mest als kunstmestvervanger. Of deze invulling van kringlooplandbouw de resterende nitraat- en ammoniakproblemen gaat oplossen hangt af van de nog grotendeels onbekende uitwerking. Zo zal veel afhangen van, enerzijds, de gevolgen van verplichte mestafzet en verwerking tot kunstmestvervangers voor de mestafzetprijzen en, anderzijds, de concurrentiekracht van kunstmestvervangers met reguliere kunstmest.

Meer dan in het verleden is de wens tot vereenvoudiging en maatwerk niet alleen een economisch maar ook een bestuurskundig vraagstuk. Naast effectiviteit van beleid ('werkt het'), gaat het dan over uitvoerbaarheid wat betreft uitvoeringslasten en fraudebestendigheid ('past het') en over de legitimiteit binnen de Europese milieurichtlijnen en regels rond eigendomsrechten en staatsteun ('mag het').<sup>5</sup> Achter de schermen gaat het echter nog steeds over de vraag welke omvang van de veestapel in Nederland past.

#### REFERENTIES

1. Ministerie van LNV (2020), Contouren toekomstig mestbeleid. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, DGA-PAV / 20230798, Den Haag.
2. Planbureau voor de Leefomgeving (2017). Evaluatie meststoffenwet 2016: syntheserapport. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
3. Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Hoofdstuk 3 Landbouw, voedsel, en natuur in: Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
4. Ministerie van LNV (2018), Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
5. Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Quicksan denkrichtingen voor herbezinning op het mestbeleid; Verkenning op verzoek van het ministerie van LNV van vijf denkrichtingen van de werkgroep Herbezinning Mestbeleid. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

#### I N M E M O R I A M

## Niek de Wit overleden



Eind oktober hoorden we dat Niek de Wit is overleden. Alhoewel Niek even niet meer bij het tijdschrift Bodem en op het RIVM in het vizier was, schrokken we. Niek is maar 64 jaar oud geworden.

Niek heeft veel voor het bodembeleid in Nederland betekend. En hij publiceerde regelmatig in het tijdschrift Bodem met meer dan 10 artikelen. In de jaren negentig

werkte hij bij het ministerie van VROM (nu IenW) aan bodemsaneringsbeleid en later aan de vernieuwing en verbreding van het bodembeleid, met als resultaat de Beleidsbrief Bodem in 2003. In de vijf daarop volgende jaren was Niek actief in Brussel om mee te helpen met de formulering van de Europese bodemstrategie en de Kaderrichtlijn Bodem. Zijn serie 'Berichten uit Brussel' in BODEM was legendarisch en gaf een mooie inkijk in de stroperige beleidsprocessen in de EU.

De foto van Niek is uit die tijd. Nederland haakte af bij dat internationale beleidsproces, en ook Niek moest Brussel verlaten en terug naar Den Haag. Een nieuwe taak lag in het verlengde van de bodembeleids-

brief, namelijk het opzetten van de Atlas natuurlijk kapitaal. Behalve gedurende zijn verblijf in Brussel, was Niek altijd betrokken bij de aansturing van RIVM projecten. Hij deed dat zeer gedreven en altijd enthousiasmerend, zo zelfs dat de onderzoekers hem af en toe niet konden bijhouden. Hij heeft, toen zijn gezondheid het soms liet afweten, nog een tijdje voor de Atlas natuurlijk kapitaal op het RIVM gewerkt.

Met Niek verliezen we een aimabele en enthousiaste collega, met een groot hart voor de ambitie 'duurzaam bodembeheer'.

*Michiel Rutgers, Margot de Cleen, Sandra Boekhold en Frank Swartjes, namens RIVM collega's en de redactie van Bodem.*