



# Mogelijkheden voor een efficiënter mestbeleid

Op wetgevend vlak onderging het mestbeleid in 2011 een belangrijke verandering voor de Vlaamse landbouwsector. De gevolgen van de strengere normen voor dierlijke stikstof en fosfaat zijn enigszins verzacht door de verlenging van de derogatiemaatregel, maar op lange termijn blijft echter de vraag of dit niet efficiënter kan? – BART VAN DER STRAETEN & JEROEN BUYSSE, UGENT –

Naar aanleiding van deze vraag verrichte het IWT-project 'Prijsvorming en allocatie van verhandelbare rechten in de land- en tuinbouw' onderzoek. De conclusies met betrekking tot het mestbeleid worden binnenkort verdedigd in een doctoraat aan de vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit Gent. Wij lichten alvast een tipje van de sluier op.

## Beleid gestoeld op verhandelbare rechten

Het Vlaamse mestbeleid is door de jaren heen een complex samenspel geworden van allerlei beleidsmaatregelen. Grofweg bestaat het beleid uit 2 pijlers

waarbij telkens verhandelbare rechten gebruikt worden. Er is een beleid aan de bron: de nutriëntenemissierechten (NER's) die de productie van nutriënten limiteren en er is een beleid op het concentratieniveau: de bemestingsnormen. In *Landbouw&Techniek* 22 van 24 december 2010 kon je al lezen dat bemestingsnormen resulteren in handel van mest die je kan beschrijven met mestafzetrechten. Zowel de NER's als de mestafzetrechten zijn voorbeelden van verhandelbare rechten. Andere beleidsmaatregelen binnen het mestbeleid kunnen dan gezien worden als beleidsingrepen binnen deze systemen (onder meer verplichte mestverwer-

king, beheersovereenkomsten voor lagere bemesting, afhoudingsregels bij verhandelen NER's). Tot hier zitten de beleidskeuzes goed. Verhandelbare rechten zijn theoretisch het meest efficiënte beleidsinstrument voor het controleren van uitstoot of productie. De beleidsinterventies binnen deze systemen zijn bedoeld om negatieve milieu- of sociale effecten hiervan te corrigeren of ze te vermijden. De vraag is of beide systemen nodig zijn en of het niet beter is om te focussen op 1 van beide.

## Parallele systemen van verhandelbare rechten

In 1991 vond het Vlaamse mestbeleid zijn oorsprong met het opleggen van algemene bemestingsnormen. In het begin werd de impact van deze normen redelijk laag gehouden. Later werden deze strenger en steeds beter afdwingbaar. Het is mede daardoor dat het systeem van bemestingsnormen slechts geleidelijk aan vruchten afwierp en pas de laatste jaren op volle toeren draait. Wegens het falen van het systeem van bemestingsnormen werden in deze tussenperiode andere beleidsmaatregelen opgelegd, in een poging de nitraatconcentratie onder controle te houden. Het opleggen van de nutriëntenhalte

die later leidde tot de NER's is hier slechts een voorbeeld van.

Vandaag zijn er bijgevolg 2 systemen van verhandelbare rechten voor eenzelfde einddoel. De systemen bestaan naast mekaar en kunnen het doel niet tweemaal behalen, terwijl er wel 2 keer de kost is van controle en registratie van beide systemen. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het dus volstrekt onnodig en inefficiënt om 2 parallelle systemen op te leggen die hetzelfde beogen. Het beleid moet dus een keuze maken om zo de efficiëntie van het beleid te kunnen verhogen. Het opleggen van 2 systemen leidt zowel voor de landbouwer als voor de beleidsmaker tot hogere kosten, zonder dat het een bijkomend voordeel op milieuvlak biedt. Je kan dit het best vergelijken met het gebruiken van een systeem van rekeningrijden waar men bovenop nog een algemene verkeerstaks oplegt. Het bijkomende regulerende effect van deze bijkomende verkeerstaks zal zeer laag of nihil zijn.

Daarom willen we voluit ijveren voor een beleid dat slechts op 1 pijler gestoeld is. Het gebruik van bemestingsnormen staat daarbij eigenlijk niet ter discussie. Vooreerst kan je vanuit theoretisch perspectief een milieuprobleem het best aanpakken met een beleidsmaatregel die zo dicht mogelijk inspeelt op het uiteindelijke probleem. Voor het nitraatprobleem is dit de hoeveelheid mest die op het land wordt gebracht. NER's oefenen hier slechts een indirect effect op uit. Het beperken van het aantal dieren zal niet noodzake-

lijk overal leiden tot een reductie van de nitraatconcentratie.

Bovendien heeft het Europees Hof, via een uitspraak over het Nederlands mestbeleid (Minas), duidelijk gemaakt dat ze een beleid op concentratieniveau (en dus bemestingsnormen) eisen. Voor de NER's daarentegen bestaan zulke doorslaggevend argumenten niet. Bovendien kunnen er extra argumenten gevonden worden die tegen het voortbestaan van NER's pleiten. Zo heeft wetenschappelijk onderzoek aangetoond dat de handelsbeperkingen bij het verhandelen van NER's op korte termijn een productiestimulerend effect hebben (wat het omgekeerde is van wat de initiële doelstellingen waren).

Ten tweede zorgen NER's niet langer voor een strikte stop in de groei van productie van organische mest. De toegenomen populariteit van vergisters zorgt voor een toename van de organische mest die moet worden verwerkt of op het land worden gebracht. Bij het vergistingsproces worden afval of ander organisch materiaal met mest gemengd. Het eindproduct (digestaat) wordt daarom beschouwd als dierlijke mest. Zolang men het digestaat als dierlijke mest beschouwt, zijn vergisters een soort betonnen koe: ze produceren extra nutriënten, zonder zich te moeten houden aan de NER-reglementering. Bovendien is er op sectorniveau een duidelijk overschot aan NER's ten opzichte van het aantal gehouden dieren. Dit toont aan dat NER's momenteel geen belangrijke invloed uitoefenen op het aantal dieren,

maar dat andere factoren – zoals de rendabiliteit en de mestafzetkost – een invloed uitoefenen. Een strikte controle op de naleving van de bemestingsnormen zal verhinderen dat mest wordt geproduceerd waarvoor men geen rendabele afzetmogelijkheid kan vinden. Bij een verhoging van het aantal dieren zal de vraag naar bemestingsruimte stijgen, wat leidt tot hogere prijzen zal leiden. Tegelijk zal dan meer mest niet geplaatst kunnen worden op het land (en dus hogere verwerkingskosten vergen). Bijgevolg zal in een perfecte markt het aantal dieren slechts stijgen wanneer men deze toegenomen kosten kan dragen.

Daarenboven waren dit jaar bij de invoering van een productiestop van nutriënten 2 argumenten niet meer geldig. De nutriëntenhalte werd ingevoerd in een periode waarin het systeem van bemestingsnormen onvoldoende functioneerde, onder meer door een gebrekkig boetesysteem. Ondertussen zijn de boetes verhoogd en werd de controle verscherpt waardoor het driesporenbeleid eigenlijk niet meer nodig is. Bijgevolg kan men beter alle middelen concentreren in 1 systeem. Het tweede argument was dat het effect van een opkoopregeling teniet kon worden gedaan door een groei van de veestapel in andere bedrijven. Daarom werd een algemene stop ingelast. Op dit moment is groei weer mogelijk (onder andere groei mits mestverwerking), wat het bestaan van NER's eigenlijk zinloos maakt.

## Hervormingen binnen de bemestingsnormen

Een andere inefficiëntie in het mestbeleid in Vlaanderen kan je afleiden uit de paradox van een overschot aan nutriënten, terwijl jaarlijks zowat 50 miljoen kg N kunstmest gebruikt wordt. Het systeem van bemestingsnormen kan hervormd worden om deze paradox weg te werken. Het beleid geeft nu onvoldoende mogelijkheden die focussen op het verhogen van de benutbaarheid van nutriënten in organische mest. Kunstmest vervangen, is op lange termijn de enige duurzame oplossing omdat de bronnen van kunstmest eindig zijn.

Momenteel ligt de focus op het beperken van de concentratie van nutriënten uit dierlijke mest, terwijl het probleem eigenlijk veroorzaakt wordt door de concentratie niet-benutte nutriënten. De limiet van de bemestingsnorm moet dus gelegd worden op het gebruik van niet-werkzame nutriënten en niet op de totale dierlijke mest. Dit geeft landbouwers de mogelijkheid om mest te bewerken en de benutbaarheid van de nutriënten te verhogen in plaats van de nutriënten weg te voeren.

De benutbaarheid verhogen kan door vergisting toe te passen op de mest, hetgeen ook de methaanemissies zal

## Een voorbeeld met 3 mogelijkheden

In ons voorbeeld werken we met een perceel van 1 ha (niet-zandgrond) waarop maïs met een voorsnede gras geteeld wordt. Dit perceel wordt bemest met rundermest. Onder de huidige reglementering (systeem werkzame N) kan hierop 230 kg N gebruikt worden, waarvan maximum 170 kg N uit dierlijke mest. Concreet zal er 170 kg N uit rundermest toegediend worden. Deze levert een werkzame stikstofhoeveelheid van 102 kg N op. Hierbovenop zal 128 kg N uit kunstmest kunnen worden toegediend. Onder het door ons voorgestelde systeem zal nog steeds 230 kg werkzame N kunnen worden toegediend, maar verandert de norm van 170 kg N in een norm van niet-benutte stikstof. Indien een maximumnorm van 68 kg niet-benutte N verondersteld wordt, geeft dit volgende mogelijkheden:

**Mogelijkheid 1** De landbouwer kan nog steeds kiezen om 170 kg N uit rundermest toe te dienen. Dit leidt tot 102 kg werkzame N en 68 kg N onbenutte N. Daarnaast kan hij nog 128 kg N uit kunstmest toedienen. In dit geval zijn zowel de totale werkzame N norm en de niet-benutte N norm volledig ingevuld.

**Mogelijkheid 2** De landbouwer kan in dit geval ook kiezen voor een ander mesttype met een werkingscoëfficiënt van 100%, zoals bijvoorbeeld de dunne fractie na mestscheiding. Hierdoor zal hij 128 kg N uit dierlijke mest extra op het land kunnen brengen (weliswaar na een scheiding van de mest).

**Mogelijkheid 3** De landbouwer kan ook kiezen om de benutbaarheid van de rundermest te verhogen. Dit kan bijvoorbeeld door te vergisten. Indien hij de werkingscoëfficiënt kan verhogen tot 80%, dan zal hij 340 kg N uit de bewerkte rundermest kunnen toedienen vooraleer hij botst op de norm niet-benutte N. Dit zal echter leiden tot een overschrijding van de totale werkzame N-norm waardoor hij enkel 272 kg N zal kunnen toedienen. Hierbij blijft hij tevens onder de fosfaatnorm.

verkleinen. Landbouwers zouden ook scheidingstechnieken kunnen toepassen waarbij de benutbaarheid van de verschillende fracties gebruikt wordt om gericht te bemesten in functie van de teeltbehoefte. Dit is deels al mogelijk in de huidige derogatieregeling, die toelaat om de dunne fractie van varkensmest te gebruiken op derogatieteelten tot 250 kg N/ha. Helaas wordt er nog geen rekening gehouden met de hogere benutbaarheid van digestaat van vergisting en wordt de waardevolle meststof die digestaat zou kunnen zijn momenteel vaak verwerkt tot het nutteloze luchtstikstof.

Concreet zou er in zo'n nieuw systeem plaats zijn voor 2 stikstofnormen. Een totale stikstofnorm die rekening houdt met de stikstofbehoefte van het gewas (gelijk aan de norm voor totale stikstof in het huidige systeem van werkzame stikstof) en een norm op de niet-benutte stikstof. Het voorbeeld (zie kader p.23) illustreert welke mogelijkheden zo'n systeem kan bieden.

We zien 3 grote voordelen bij zo'n systeem. Theoretisch leunt een beleid gesteund op de niet-benutte stikstof dicht aan bij het einddoel. Het toedienen van stikstof is geen vervuiling op zich, het is enkel de onbenutte stikstof die niet wenselijk is. Er kan meer dierlijke mest geplaatst worden en dit zonder het milieu

extra te schaden. Bovendien zou hierdoor het gebruik van kunstmest kunnen dalen, wat op zich al een positieve milieu-impact heeft. Bovendien is het een stimulans om mest te bewerken tot vormen met een hogere werkingscoëfficiënt, wat ook zijn invloed kan hebben op andere milieu-parameters.

Meer onderzoek blijft echter nodig om de effecten van deze nieuwe pistes te onderzoeken en beter te onderbouwen om het beleid ook aanvaardbaar te maken op Europees niveau.

### **Aanbevelingen inzake bewerking en verwerking van mest**

Vandaag bekleedt mestverwerking een belangrijke plaats binnen het Vlaamse mestbeleid. In 2010 werd reeds meer dan 23 miljoen kg N verwerkt. Mestverwerking betekent dat mest wordt verwerkt zodat de nutriënten niet meer op de Vlaamse bodem komen. Toch zijn er vandaag hoogwaardige eindproducten die min of meer over dezelfde eigenschappen beschikken als minerale meststoffen. Een toelating voor het gebruik van deze producten als vervanging van minerale meststoffen zou de verwerkingskost enerzijds aanzienlijk kunnen verminderen. Anderzijds zou de landbouwer kosten kunnen uitsparen doordat hij minder (dure) minerale meststoffen zal moeten aankopen.

### **Besluit**

Dit artikel beschrijft enkele bijsturingen die het mestbeleid efficiënter kunnen maken. Met efficiënter bedoelen we dat het einddoel kan bereikt worden met minder kosten voor de landbouwer en de maatschappij. We zien 2 grote pistes voor efficiëntieverbeteringen binnen het huidige mestbeleid. Zo zijn we ervan overtuigd dat NER's geen wezenlijke bijdrage leveren tot het eindresultaat en het de kosten voor de landbouwer en overheid onnodig verhogen. Bovendien kan het systeem van bemestingsnormen zo worden aangepast dat men stimuli geeft voor het bewerken van mest waardoor meer, maar betere, opneembare stikstof van dierlijke oorsprong kan worden toegediend. ■

*De onderzoeksresultaten zijn afkomstig van het IWT-project 'Prijsvorming en allocatie van verhandelbare rechten in de land- en tuinbouw', een gezamenlijk project van de vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit Gent (Bart Van der Straeten, Jeroen Buysse, Stephan Nolte & prof. Guido Van Huylenbroeck) en de afdeling Landbouw & Maatschappij van het ILVO (Dakerlia Claeys, Jef Van Meensel en prof. Ludwig Lauwers).*