

Postbus 47 | 6700 AA Wageningen

Planbureau voor de Leefomgeving
t.a.v. Dr W.J. Willems en Dr H. van Grinsven
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Geachte heer Willems, heer Van Grinsven,

Met genoegen en op uw verzoek stuur ik u hierbij de beoordeling van de concept-versie "Ex-ante Evaluatie Mestbeleid 2013" (versie 1 oktober 2013) door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). De beoordeling is gebaseerd op analyses van zowel het concept-rapport als de bijbehorende 10 bijlagen. In deze brief wordt commentaar op het rapport gegeven, in de bijlage bij deze brief treft u het commentaar op de bijlagen van het concept-rapport.

Met de keuze van het kabinet voor verplichte mestverwerking voor bedrijven met een mestoverschot is een nieuwe fase in het mestbeleid ingetreden. Vanaf 2014 wordt de plaatsing van dierlijke mest op landbouwgronden in Nederland geregeld door een combinatie van gebruiksnormen voor dierlijke mest, fosfaattoestand-afhankelijke gebruiksnormen voor fosfaat, gewas-specifieke gebruiksnormen voor stikstof, en verplichte mestverwerking voor bedrijven met een mestoverschot. Mestverwerking is hierbij gedefinieerd als 'afvoer van fosfaat in dierlijke mest uit de Nederlandse landbouw'. De verplichte mestverwerking komt in de plaats van het melkquotastelsel dat in 2015 ophoudt te bestaan, en het stelsel van dierproductierechten dat per 2015 expireert, hoewel het kabinet dat stelsel als stok achter de deur blijft houden. De totale productie van mest (uitgedrukt in stikstof en fosfaat onder de staart) wordt verder beperkt door een afspraak met de Europese Commissie, inhoudende dat de totale mestproductie in een jaar dat van 2002 niet overschrijdt. Deze afspraak kan gezien worden als een plafond, een trigger voor verdere actie, zonder dat nu direct duidelijk is welk instrumentarium dan in werking treedt.

Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu heeft in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen Universiteit & Research Centre (WUR) verzocht een ex-ante evaluatie uit te voeren van de gevolgen van de invoering van verplichte mestverwerking en het afschaffen van dierproductierechten in de veehouderij. Dat verzoek heeft geresulteerd in het concept-rapport "Ex-ante evaluatie mestbeleid 2013", met 10 bijlagen (versie 1 oktober 2013), waarvan de finale versie per 15 oktober 2013 opgeleverd dient te worden.

Het concept-rapport "Ex-ante evaluatie mestbeleid 2013" geeft een compacte samenvatting van de deelstudies die zijn uitgevoerd ten behoeve van de ex-ante evaluatie. Het is te prijzen dat auteurs in beperkte tijdspanne zo veel deelstudies hebben uitgevoerd. Er wordt een beeld geschetst van een zeer complexe materie, met veel onzekere factoren. De afzonderlijke deelstudies, gerapporteerd in de 10 bijlagen, geven een beeld van 'een gefragmenteerde analyse'.

De lezer voelt de tijdsdruk waaronder deze concept-rapportage tot stand is gekomen. Uit het concept blijkt dat nog meer synthese van en reflectie op de uitgevoerde deelstudies nodig zijn. Vooral hoofdstuk 11 (Conclusies en slotbeschouwing) vraagt om verbetering; er is nog een slag nodig naar een meer solide en robuuste synthese

Wettelijke
Onderzoekstaken
Natuur & Milieu

DATUM
10 oktober 2013

ONDERWERP
CDM-Review "Ex ante
evaluatie mestbeleid 2013"

ONS KENMERK
13/N&M0045

POSTADRES
Postbus 47
6700 AA Wageningen

BEZOEKADRES
Wageningen Campus
Gebouw 100
Droevendaalsesteeg 3
6708 PB Wageningen

INTERNET
www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

KvK NUMMER
09098104

CONTACTPERSOON
J.W. Eimers

TELEFOON
0317-485471

E-MAIL
jolanda.eimers@wur.nl

Wageningen UR (Wageningen University and various research institutes) is specialised in the domain of healthy food and living environment.

en onderbouwde conclusies. Ook kan de consistentie tussen de hoofdstukken en vooral tussen samenvatting en hoofdstuk 11 worden verbeterd.

De centrale vraag van de ex ante evaluatie mestbeleid is of verplichte mestverwerking zonder de huidige begrenzing van de mestproductie door het stelsel van dierproductierechten de garantie biedt voor verantwoorde mestafzet in Nederland, d.w.z. afzet binnen de gebruiksnormenstelsels voor dierlijke mest, fosfaat en stikstof. Een direct antwoord op deze vraag wordt niet gegeven. Wel worden vele analyses en nuttige conclusies gegeven over (i) de mogelijke ontwikkeling van de veehouderij en mestproductie in Nederland en de factoren die daar invloed op hebben, (ii) de status en voorziene ontwikkeling van mestverwerking in Nederland, (iii) de kosten van mestafzet en mestverwerking als functie van de totale mestproductie en van het percentage mest dat wordt verwerkt, en (iv) de milieugevolgen van mestverwerking.

Het overzicht van mestverwerkingsinitiatieven geeft aan dat er wel (veel) initiatieven zijn, dat technisch/technologisch veel mogelijk is, maar dat er nog betrekkelijk weinig is gerealiseerd. Dit laatste geldt niet voor de verwerking van pluimveemest; vrijwel alle pluimveemest wordt al buiten de Nederlandse landbouw afgezet. Het lijstje met gerealiseerde initiatieven voor de verwerking van varkensmest (en rundveemest) is niet overtuigend en in het rapport wordt de conclusie getrokken (in de samenvatting) dat er in 2015 onvoldoende mestverwerkingscapaciteit is om het berekende mestoverschot te verwerken. Het is van belang om aan te geven wat de implicaties zijn van deze conclusie (die ontbreken nu).

De ex-ante evaluatiestudie is beknopt in het analyseren van de mogelijkheden voor afzet van verwerkte varkensmest in het buitenland, terwijl dat wel een essentieel onderdeel is van verplichte mestverwerking; mestverwerking is gedefinieerd als 'afzet van mestproducten buiten de Nederlandse landbouw, i.e., vooral in het buitenland. Die afzet in het buitenland blijft 'een blinde vlek'. Inzicht in de afzet van vooral varkensmest in het buitenland is van belang, omdat uit de mestverwerkingsinitiatieven blijkt dat ingezet wordt op relatief 'laagwaardige' vormen van mestverwerking (pasteurisatie, scheiding), d.w.z. het eindproduct van mestverwerking heeft niet of nauwelijks een hogere waarde dan de dierlijke mest zelf, in termen van meststof. Dit impliceert ook dat transport over grotere afstanden beperkt zal blijven, omdat het eindproduct een bulkproduct blijft. Het is terecht dat de aanbeveling wordt gedaan voor nader onderzoek met betrekking tot de toekomstige afzetmogelijkheden voor afzet van Nederlandse mestverwerkingsproducten in het buitenland, maar de vraag is waarom dit nu al niet is uitgevoerd.

Het achterliggende doel van verplichte mestverwerking is om (i) een renderende, duurzame, intensieve veehouderij in Nederland te behouden en (ii) realisatie van de milieukwaliteitsdoelen voor ammoniak, nitraat en fosfaat (en broeikasgassen) mogelijk te maken. De studie geeft impliciet aan dat de verplichting tot mestverwerking tot een vermindering van de totale mestafzetkosten kan leiden, mits het verwerkingspercentage juist wordt gekozen, en dat dit het rendement van de intensieve veehouderij ten goede komt. Hoe groot dat 'optimale' verwerkingspercentage is, blijft echter onduidelijk; gesteld wordt dat het percentage zeer lastig is te bepalen. De studie geeft ook aan dat de milieugevolgen van mestverwerking beperkt zijn, voor wat betreft de emissies van ammoniak en broeikasgassen, maar geeft niet aan of de doelen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit betreffende nitraat en fosfaat met mestbewerking eerder in bereik komen.

Bij de voorgenomen percentages voor verplichte mestverwerking in 2015, van 50% in zuid, 30% in oost en 10% in overig Nederland, wordt in totaal circa 40 mln kg fosfaat uit varkens- en rundveemest verwerkt. Uit de analyses blijkt dat de totale

mestafzetkosten dan zijn gedaald, maar een duidelijk overzicht van de netto kosten per sector ontbreekt.

DATUM
10 oktober 2013

ONS KENMERK
13/N&M0045

PAGINA
3 van 3

Een mogelijk complicerende factor in het wetsvoorstel zijn de verschillende schaalniveaus. Gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat gelden op perceelsniveau (deze normen worden op bedrijfsniveau geverifieerd), mestverwerkingspercentages worden op regioniveau vastgesteld, terwijl de totale mestproductie en mestplaatsing op nationaal niveau wordt beschouwd. Deze complexiteit bevordert de transparantie niet en geeft ruis in uitvoering en controle, vooral ook omdat bedrijven in verschillende regio's gesitueerd kunnen zijn en de mest die binnen een straal van 20 km van een bedrijf kan worden afgezet niet mee hoeft te tellen in het bedrijfsoverschot.

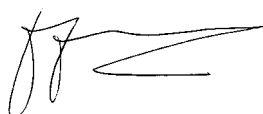
Mestdistributie blijft een centrale rol spelen, maar uit het rapport wordt niet duidelijk welke rol mestdistributeurs (intermediairs) zullen kunnen spelen. Het is jammer dat niet meer aandacht is gegeven aan de (veranderende rol van de) mestdistributie.

Samenvattend, een nuttige studie over een complex onderwerp, met erg veel variabelen en met onzekere ontwikkelingen. Door die complexiteit en onzekere ontwikkelingen zijn de risico's van een mestbeleid dat deels gebaseerd is op verplichte mestverwerking relatief groot. Twee mogelijke ontwikkelingen kunnen optreden. (i) Er is te weinig mestverwerkingscapaciteit in 2015 (dit is de conclusie uit de onderhavige ex-ante mestevaluatie) waardoor de prijs van mestafzet negatiever wordt. De mestopslagcapaciteit raakt vol en men zal een uitweg voor de mestafzet verder over de grens moeten zoeken. Hierdoor lopen de kosten voor mestafzet voor de sector in de eerste jaren na 2015 sterk op en neemt het risico op fraude toe. De sector zal/moet krimpen, tenzij de verplichte mestverwerking wordt verlaagd of een tijdje wordt losgelaten. (ii) Er is wel voldoende mestverwerkingscapaciteit in 2015 (zoals het sectorrapport 'Koersvast richting 2020' concludeert) en de twee deelmarkten voor verwerkte en niet-verwerkte dierlijke mest groeien naar elkaar toe. Er zal meer innovatie komen in de mestverwerking en afzet van producten. De prijs van mestafzet wordt dan minder negatief en er ontstaan groeimogelijkheden voor de sector. Cruciaal is dus de totstandkoming van voldoende mestverwerkingscapaciteit op korte termijn. Veel hangt dan af van bureaucratie, vergunningenprocedures, inspraak en financieringsmogelijkheden van banken. Met name over deze factoren bestaan nog veel onzekerheden.

De Commissie vindt dat verplichte mestverwerking, als middel om de druk op de gebruiksnormen voor mest, fosfaat en stikstof in Nederland te verminderen, een kans moet krijgen, vooral omdat de sector dat wenst en het technologisch mogelijk is. De voorgestelde uitvoering is echter complex, met verschillende regio's en variabele mestverwerkingspercentages en 20 km-zones. Daarom wordt aanbevolen om het voorstel te vereenvoudigen en robuuster te maken. De vraag is ook of er in 2015 al voldoende mestverwerkingscapaciteit gereed is en of er voldoende in hoogwaardige (exportwaardige) mestverwerkingscapaciteit geïnvesteerd is/wordt. Daarom wordt de sector gevraagd voortgang te maken en plannen om te zetten in concrete uitvoering.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



Prof.dr. Oene Oenema

cc. dr.ir. G.L. Velthof (secretaris CDM)