

Postbus 47 | 6700 AA Wageningen

Ministerie van Economische Zaken
Directie Agro en Natuurkennis (ANK)
t.a.v. de Directeur de heer ir. M.A.A.M. Berkelmans
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Geachte heer Berkelmans,

Op uw verzoek heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) een advies opgesteld over 'het professionaliseren van de mestexport, als onderdeel van de sinds 2014 verplichte mestverwerking' (zie bijlage).

Het maatschappelijke belang van professionele mestverwerking en mestexport is groot, omdat (i) verplichte mestverwerking en -export een hoeksteen is van het mestbeleid, (ii) het imago van Nederland en de Nederlandse landbouw er mede door worden beïnvloed, en (iii) er geen eenvoudige alternatieven zijn als de mestexport zou wegvallen. De mestverwerkings- en mestexportsector zijn echter weinig georganiseerd. Dit belemmert verdere commercialisering van de mestexport door de sector zelf, en brengt risico's met zich mee.

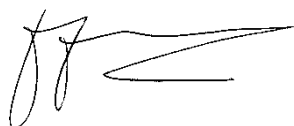
Mestverwerking en mestexport zijn primair een taak van het landbouwbedrijfsleven. Voor de verdere commercialisering en bestendiging van de mestexport is versterking op vier onderdelen nodig, namelijk (i) meer professionals, een professionele brancheorganisatie en schaalvergroting, (ii) certificering van de mestverwerkingsproducten, (iii) promotie van mestproducten in het buitenland om de vraag naar en afzet van mestverwerkings-producten te bevorderen, en (iv) een goede registratie, controle en handhaving. Het is niet duidelijk of het bedrijfsleven voornoemde versterking wenst te realiseren en/of kan realiseren zonder externe prikkels.

De primaire taak van de overheid bij mestverwerking en mestexport is het stellen van de kaders en doelen, het bewaken en controleren van de gemaakte afspraken, en het faciliteren van de professionalisering van de mestverwerking en -export. De Meststoffenwet stelt de kaders voor de mestexport.

Bij het opstellen van het advies is het bedrijfsleven geconsulteerd tijdens een workshop. De CDM raadt aan het advies verder te bespreken met het bedrijfsleven. De tijd voor het opstellen van het advies was te kort voor een uitgebreide consultatie van het bedrijfsleven.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



Prof.dr. Oene Oenema

cc. drs. R.P. van Brouwershaven, Directeur Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV)
drs. ing. S.M. van Winden, ministerie van EZ, directie PAV
dr.ir. G.L. Velthof (secretaris CDM)

WOT Natuur & Milieu

DATUM
13 juli 2017

ONDERWERP
CDM-advies 'Export van Dierlijke Mest'

ONS KENMERK
1716209/WOTNM/JE

POSTADRES
Postbus 47
6700 AA Wageningen

BEZOEKADRES
Wageningen Campus
Gebouw 101 / Bodenummer
554
Droevendaalsesteeg 3
6708 PB Wageningen

INTERNET
www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

KVK NUMMER
09098104

CONTACTPERSOON
J.W. Eimers

TELEFOON
0317-485471

E-MAIL
jolanda.eimers@wur.nl

Advies 'Export van Dierlijke Mest'

Commissie Deskundigen Meststoffenwet

Samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies gevraagd over het professionaliseren van de mestexport, als onderdeel van de sinds 2014 verplichte mestverwerking. In de adviesaanvraag verwijst het ministerie naar een eerder CDM-advies (Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid), waarin wordt geadviseerd om 'de export van verwerkte mest naar het buitenland te professionaliseren'. In het kort is de vraag van het ministerie van EZ nu 'hoe moet de export worden geprofessionaliseerd, en wie moet wat doen'? In deze notitie wordt een antwoord geformuleerd op deze vragen.

Het maatschappelijke belang van professionele mestverwerking en mestexport is groot, omdat (i) verplichte mestverwerking en -export een hoeksteen is van het mestbeleid, (ii) het imago van Nederland en de Nederlandse landbouw er mede door worden beïnvloed, en (iii) er geen eenvoudige alternatieven zijn als de mestexport zou wegvallen. De mestverwerkings- en mestexportsector zijn echter weinig georganiseerd. Dit belemmert verdere commercialisering van de mestexport door de sector zelf, en brengt risico's met zich mee.

Mestverwerking en mestexport zijn primair een taak van het landbouwbedrijfsleven. Voor de verdere commercialisering en bestendiging van de mestexport is versterking op vier onderdelen nodig, namelijk (i) meer professionals, een professionele brancheorganisatie en schaalvergroting, (ii) certificering van de mestverwerkingsproducten, (iii) promotie van mestproducten in het buitenland om de vraag naar en afzet van mestverwerkingsproducten te bevorderen, en (iv) een goede registratie, controle en handhaving. Het is niet duidelijk of het bedrijfsleven voornoemde versterking wenst te realiseren en/of kan realiseren zonder externe prikkels.

De CDM pleit voor een (tijdelijke) grotere rol en verantwoordelijkheid van de overheid in de verplichte mestverwerking en -export, mede gezien de aard van de mestmarkt en de op het spel staande belangen. Bedrijfsleven en overheid dienen nauwer te samenwerken, waarbij de prioriteiten en taken in een gezamenlijke stuurgroep/taskforce vastgesteld moeten worden. Een gezamenlijk initiatief kan het Nederlands Coördinatiecentrum Mestverwerking (NCM) zijn, naar analogie van het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking (VCM), het samenwerkingsverband van en de intermediair tussen de overheid en het bedrijfsleven voor mestverwerking in Vlaanderen. Het VCM beoogt om zowel de bedrijfswereld als de overheid te informeren, te ondersteunen en te laten samenwerken, zodat voldoende duurzame mestverwerking en mestexport worden gerealiseerd.

De primaire taak van de overheid bij mestverwerking en mestexport is het stellen van de kaders en doelen, het bewaken en controleren van de gemaakte afspraken, en het faciliteren van de professionalisering van de mestverwerking en -export. De Meststoffenwet stelt de kaders voor de mestexport. Een gefaseerde aanscherping van de definitie van mestverwerking in de Meststoffenwet, in overleg met het bedrijfsleven, kan bijdragen aan het bestendigen van de mestexport.

Dit advies dient verder besproken te worden met het bedrijfsleven. De tijd voor het opstellen van het advies was te kort voor een uitgebreide consultatie van het bedrijfsleven.

1. Inleiding

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies gevraagd over het professionaliseren van de mestexport (bijlage 1). In de adviesaanvraag verwijst het ministerie naar een eerder advies (Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid), waarin de CDM aangeeft dat 'mestverwerking- en export de achilleshiel zijn van het huidige mest- en ammoniakbeleid' en adviseert om 'op korte termijn de exportmarkt voor mest naar het buitenland te versterken, door professionalisering en institutionalisering, met bijbehorende certificering van producten, controle en handhaving'.

Het ministerie vraagt advies over de volgende vragen:

- 1) Welke maatregelen dienen te worden genomen om mestexport een geborgd onderdeel van mestafzet te laten zijn;
- 2) Is er voor verschillende mestsoorten/-vormen een gedifferentieerde aanpak vereist en hoe zijn deze te formuleren;
- 3) Welke risico's voor het plotseling wegvallen van de exportmarkt voor dierlijke mest ziet de CDM en met welke maatregelen, eisen en dergelijke zijn deze te ondervangen, zodanig dat het risico geminimaliseerd wordt;
- 4) Hoe ziet de CDM de geadviseerde professionalisering en institutionalisering van de exportmarkt voor mest;
- 5) Wat is de rol en verantwoordelijkheid van EZ en wat van instituties of bedrijfsleven;
- 6) Hoe kan EZ, naar de mening van het CDM, invulling geven aan het bovenstaande, zodat tot het voorgesteld in het strategisch advies tot uitvoering kan komen.

In dit advies wordt een antwoord geformuleerd op de voornoemde vragen. Het advies is opgesteld door O. Oenema (Wageningen Environmental Research), mede op basis van gesprekken met leden van de TaskForce Mest- en Mineralenverwaarding, en een workshop met vertegenwoordigers van de landbouwsectoren in Nederland. Concepten zijn gereviewd door de leden van de CDM, P.A.I. Ehlert, O.F. Schoumans en G.L. Velthof van Wageningen Environmental Research.

Het verzoek om advies dateert van 3 februari 2017. Medio april 2017 is een eerste versie opgeleverd, conform het verzoek (Bijlage 1). Begin mei is een workshop georganiseerd met vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven, mestdistributie en CDM. Op basis van die workshop is het concept-advies aangepast. Begin juli is de 'definitieve' versie opgeleverd.

Hoewel er al vele jaren verwerkte mest wordt geëxporteerd uit Nederland naar het buitenland is er weinig empirische informatie over de organisatie van grootschalige mestexport en de effecten daarvan op de doelen van het mestbeleid, waar gebruik van gemaakt kon worden bij het opstellen van dit advies. Verder is de aard van de voornoemde vragen zodanig dat beantwoording op basis van enkel wetenschappelijke analyses en feiten niet mogelijk is. Voor de beantwoording is een beeld/mening nodig over bijvoorbeeld de rollen en verantwoordelijkheden van bedrijfsleven en overheden in de maatschappij, en bij mestexport in het bijzonder. Er zijn vele meningen over mestverwerking en –export in wetenschap en praktijk. Bij de beantwoording van de vragen zijn meningen van mensen uit de praktijk meegewogen. Maar de tijd was te beperkt om een uitgebreide meningspeiling uit te voeren.

In dit advies staat 'verplichte mestverwerking en –export, als onderdeel van het mestbeleid' centraal, d.w.z. mestverwerking en -export als middel om bij te dragen aan de realisering van de doelen van het mestbeleid. Dit advies is een bijdrage van de CDM aan de discussie over mestverwerking en –export. Dit advies dient verder besproken te worden met het bedrijfsleven. De tijd voor het opstellen van het advies was te kort voor een uitgebreide consultatie van het bedrijfsleven.

2. Context

Op 1 januari 2014 is in Nederland het stelsel van 'verplichte mestverwerking' ingevoerd¹. Deze verplichting houdt in dat alle veehouders met een 'bedrijfsoverschot'² (mestoverschot, uitgedrukt in kg fosfaat) een deel van dat overschot verplicht moeten (laten) verwerken. Het deel (percentage) van het bedrijfsoverschot, dat per bedrijf verwerkt moet worden, verschilt per regio. De percentages worden jaarlijks door de staatssecretaris van Economische Zaken vastgesteld, mede op basis van een jaarlijks advies van de CDM. Voor 2017 zijn de mestverwerkingspercentages door de staatssecretaris voor de regio Zuid vastgesteld op 59%, voor de regio Oost op 52% en voor de regio Overig op 10% (in totaal 37, 1 miljoen kg fosfaat).³ De ligging en grenzen van de regio's zijn vastgelegd in de Meststoffenwet.

Het doel van de verplichte mestverwerking is om evenwicht op de mestmarkt te realiseren, opdat de gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat overal gerespecteerd kunnen worden, en de doelstellingen van het mestbeleid beter gerealiseerd kunnen worden. Evenwicht op de mestmarkt is hierbij gedefinieerd als 'alle geproduceerde mest kan binnen de gestelde gebruiksnormen op Nederlandse landbouwgrond worden geplaatst, tegen afzetkosten die een rendabele veehouderij toelaten'.

De invoering van de verplichting tot mestverwerking anticipeerde op het vervallen van het melkquotastelsel in 2015 (dat een begrenzing met zich mee bracht van de mestproductie door melkvee). Het stelsel van verplichte mestverwerking gaf echter onvoldoende waarborgen om de mestproductie door melkvee te begrenzen, en daarom is per 1 maart 2017 het maatregelenpakket fosfaatreductie 2017 ingevoerd⁴ en wordt per 1 januari 2018 het fosfaatrechtenstelsel voor melkvee ingevoerd⁵. Er is overwogen om met de invoering van de verplichte mestverwerking het stelsel van de productierechten voor varkens en pluimvee af te schaffen, maar dat is niet gebeurd⁶.

In de Meststoffenwet is mestverwerking gedefinieerd als:

1. Het behandelen van dierlijke meststoffen tot een eindproduct dat voldoet aan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen specificaties⁷, of

¹ Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 567.

² Bedrijfsoverschot is gedefinieerd als 'de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar op een bedrijf wordt geproduceerd boven de hoeveelheid die in het desbetreffende kalenderjaar mag worden toegediend op de tot het desbetreffende bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, en krachtens de Wet bodembescherming geldende voorschriften mag worden aangebracht op een in Nederland gelegen natuurterrein dat de hoofdfunctie natuur heeft, dat in het desbetreffende kalenderjaar op een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen datum bij het bedrijf in gebruik is'. Het bedrijfsoverschot is minimaal 100 kg P₂O₅ per bedrijf per jaar zijn.

³ Brief DGAN-PAV / 16179492 van 20 december 2016, met onderwerp 'Percentages verplichte mestverwerking 2017', van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer

⁴ Brief DGAN-PAV / 17020232 van 3 februari 2017, met onderwerp 'Maatregelenpakket fosfaatreductie 2017', van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer

⁵ Het stelsel 'Verantwoorde groei melkveehouderij' en de bijbehorende AMvB 'grondgebonden groei melkveehouderij'; zie Brief DGAN-PAV / 15044291 van 29 maart 2015, met onderwerp 'Aanbieding AMvB grondgebonden groei melkveehouderij', van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer.

⁶ Brief van staatssecretaris Dijkema (EZ) aan de Tweede Kamer bij de Nota van wijziging voorstel van wet houdende wijziging van de Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht) (Kamerstukken 33 322) (<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/03/aanbieding-wetsvoorstel-tot-wijziging-van-de-meststoffenwet-invoering-mestverwerkingsplicht.html>).

⁷ Onder 'het behandelen van dierlijke meststoffen' wordt verstaan (i) Het verbranden of vergassen van dierlijke meststoffen tot as waarin maximaal 10% organische stof (koolstofketens) aanwezig is. De verbranding of vergassing vindt onder voldoende hoge temperatuur plaats en/of duurt zo lang als nodig is om het organisch materiaal in de dierlijke meststoffen grotendeels te vernietigen, en (ii) Het bewerken van dierlijke meststoffen tot mestkorrels in een installatie die door de NVWA is erkend. Het drogestofgehalte van de mestkorrels is ten minste 90% (<https://mijn.rvo.nl/mestverwerkingsplicht-landbouwer>). Er wordt hierbij vanuit gegaan dat de as en de bewerkte dierlijke meststoffen niet in de Nederlandse landbouw worden gebruikt.

2. Het exporteren van dierlijke meststoffen.

Mestverwerking leidt er dus toe dat dierlijke mest, uitgedrukt in de hoeveelheid fosfaat in die mest, aan de Nederlandse landbouw wordt onttrokken en wordt geëxporteerd naar het buitenland.

Sinds de invoering van het stelsel 'Verplichte mestverwerking' is de totale verplichte mestverwerking toegenomen van 17 miljoen kg fosfaat in 2014 tot 37,1 miljoen kg fosfaat in 2017 (zie voetnoot 3). Volgens inventarisaties was de operationele mestverwerkingscapaciteit 25 miljoen kg fosfaat in 2015 en 35,9 miljoen kg fosfaat in 2016⁸ (in de PBLM/BMA-studie is mestverwerkingscapaciteit gedefinieerd als de export van mestproducten afkomstig van een mestverwerkingsinstallaties). Verreweg de meeste mestverwerkingscapaciteit zit in regio Overig en regio Zuid (figuur 1). Volgens de PBLM/BMA-studie was de totale mestexport 46,6 miljoen kg fosfaat in 2015, waarvan 31,1 miljoen is verwerkt (dus meer dan de geschatte operationele mestverwerkingscapaciteit van 25 miljoen kg fosfaat). In 2015 werd 13,1 miljoen kg fosfaat geëxporteerd als onbehandelde mest en 2,4 miljoen kg als champost. De door RVO geregistreerde export van mest op basis van vervoersbewijzen dierlijke mest (VDMs) was 38,3 miljoen kg fosfaat in 2015. Als rekening wordt gehouden met de verbranding van kippenmest door BMC (ca 9 miljoen kg fosfaat) en de productie van mestkorrels (5,3 miljoen kg fosfaat) – deze worden niet door RVO geregistreerd – dan was de totale mestexport 52,6 miljoen kg fosfaat, d.w.z. 6 miljoen meer dan volgens de PBLM/BMA-studie.

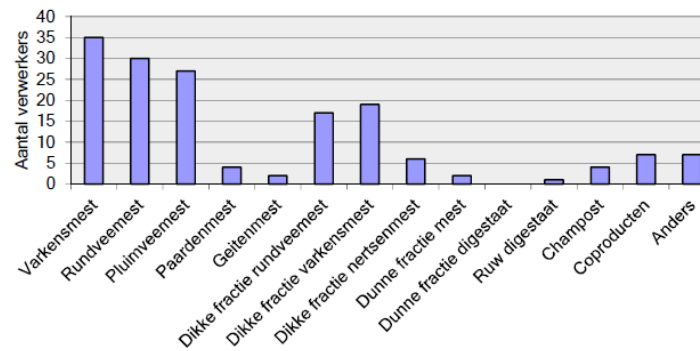


Figuur 1. Overzicht van mestverwerkingslocaties in Nederland in 2016. Bron: Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2016) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2016

Er zijn in Nederland ruim 170 mestverwerkers. Daarenboven wordt gebruik gemaakt van mestverwerkingsinstallaties in Vlaanderen en Duitsland. De verdeling van het aantal mestverwerkers

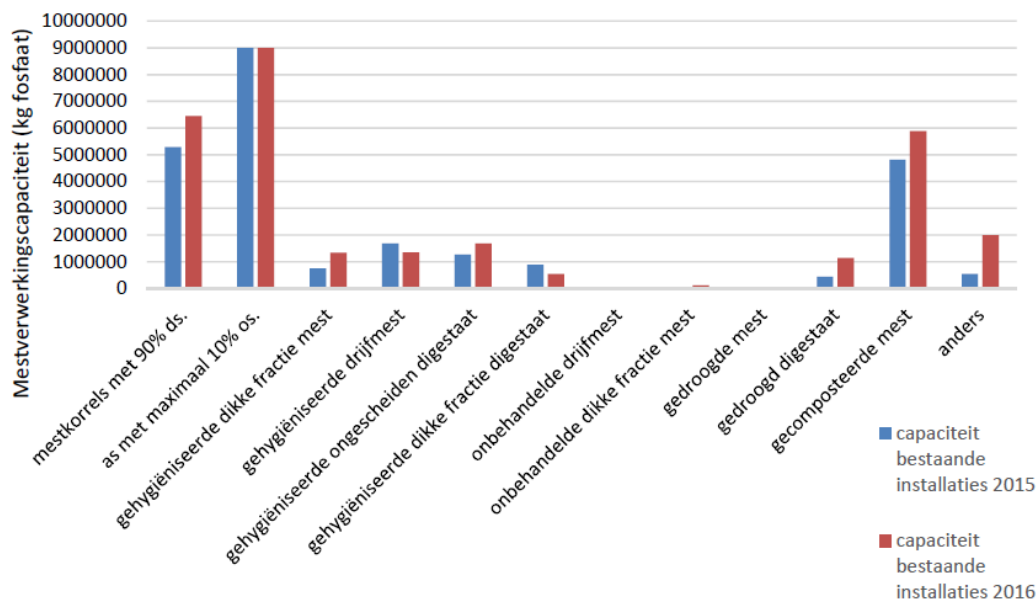
⁸ Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2016) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2016

over de belangrijkste diercategorieën (rundvee, varkens, pluimvee) is vrij gelijkmatig (Figuur 2). Ruim 50 verwerkers zijn gericht op de verwerking van varkensmest, ruim 50 op rundveemest en ruim 25 op pluimveemest.



Figuur 2. Aantal verwerkers per mestsoort in 2016. Bron: Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2016) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2016.

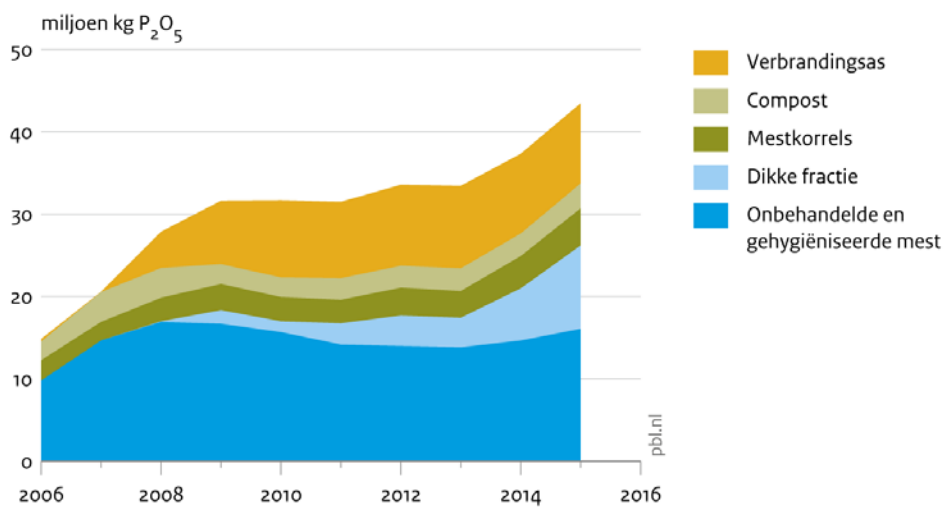
De belangrijkste producten van mestverwerking zijn (i) as van verbrande pluimveemest (9 miljoen ton fosfaat), (ii) mestkorrels (5 à 6 miljoen ton fosfaat), (iii) gecomposteerde mest (5 à 6 miljoen ton fosfaat), en (iv) gehygiëniseerde mest (5 à 6 miljoen ton fosfaat) (figuur 3).



Figuur 3. Mestverwerkingscapaciteit per eindproduct van mestverwerking. Bron: Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2016) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2016.

Er wordt al vele tientallen jaren mest geëxporteerd (zie ook bijlage 2), maar door het stelsel 'Verplichte mestverwerking' is de mestexport sterk toegenomen (Figuur 4). De toename zit vooral in de export van dikke fractie. Voor de toekomst is een mestexport nodig van naar schatting 40 tot 60 miljoen kg fosfaat, afhankelijk van de ontwikkeling van de totale mestproductie en de

mestplaatsingsruimte in Nederland (die wordt ook beïnvloed door de derogatie van de Nitraatrichtlijn)⁹.



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 4. Veranderingen in de export van mest in de periode 2006 – 2015. Bron: CBS/PBL.

Vooraf de export van pluimveemest is sterk ontwikkeld. Ongeveer 80% van de totale productie van pluimveemest (ca 28 miljoen kg P₂O₅, inclusief de productie van leghennen, vleeskuikens, kalkoenen en eenden) wordt verwerkt en geëxporteerd. De export van rundveemest (2-5%) en varkensmest (15-20% van de totale mestproductie) was daarentegen beperkt.

In Bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de export van mest naar het buitenland in de jaren 2012-2016 volgens gegevens van RVO.nl. Het betreft de geregistreerde export, inclusief de niet-bewerkte/verwerkte mest, maar niet de export van mestkorrels en as van verbrande pluimveemest. De grootste export betreft mengmest/divers (22 miljoen kg P₂O₅ in 2016), veel meer dan varkensmest (7,0 miljoen kg P₂O₅), rundveemest (2,0 miljoen kg P₂O₅), pluimveemest (9,0 miljoen kg P₂O₅) en paardenmest (1,5 miljoen kg P₂O₅). Er gaat blijkbaar veel gemengde mest de grens over.

De mestmarkt kent vele spelers en vele producten (met variabele samenstelling). Het is een aanbodgedreven markt; de vraag naar gewenste mestproducten in het buitenland is niet goed gekend. De belangrijkste landen die mest afnemen zijn volgens gegevens van RVO.nl Duitsland (ca 22 miljoen kg fosfaat), Frankrijk (ca 9 miljoen kg fosfaat) en België (ca 6 miljoen kg fosfaat). Naar overige landen gaat volgens RVO circa 1 miljoen kg fosfaat, maar omdat de export van mestkorrels en as van verbrande pluimveemest niet door RVO wordt geregistreerd is dit een onderschatting. Volgens mestverwerkers gaan mestkorrels naar meer dan 50 verschillende landen.

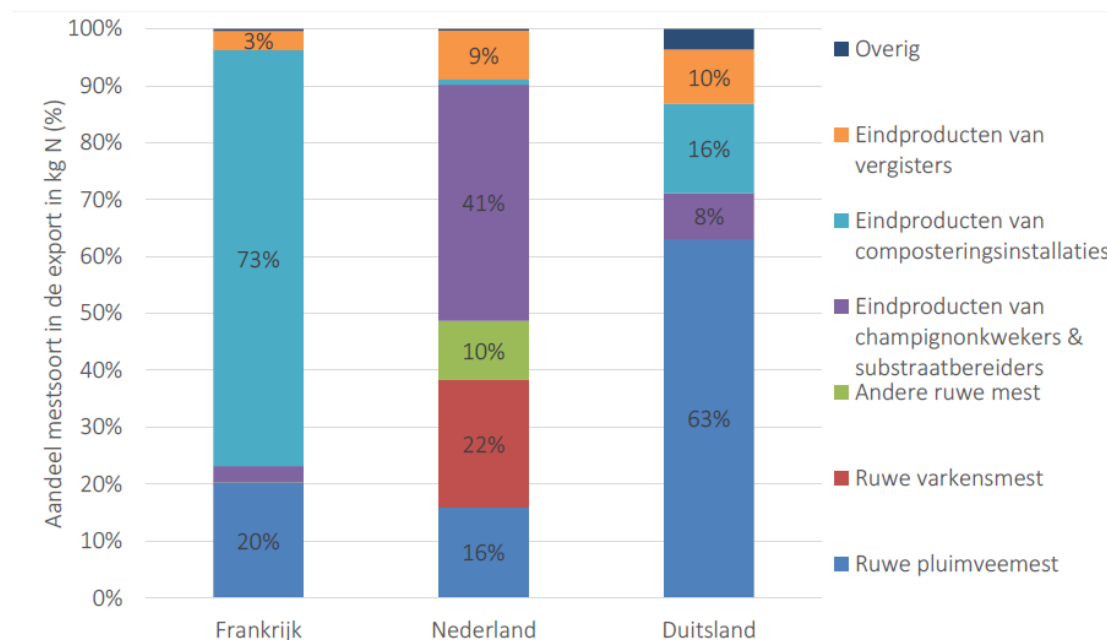
Volgens de inventarisatie van de mestimport en -export in Vlaanderen was de geregistreerde import van mest uit Nederland ca 8 miljoen kg N en 5,7 miljoen kg P₂O₅ in 2015. De geregistreerde mestexport uit Vlaanderen naar Nederland bedroeg 7,3 miljoen kg N (de mestbalans wordt in Vlaanderen meestal uitgedrukt in kg stikstof). De import en export van mest uit Nederland waren

⁹ De berekening van de mestplaatsingsruimte (in miljoen kg fosfaat) is gebaseerd op de totale fosfaatplaatsingsruimte (arealen x fosfaatgebruiksnormen, als functie van fosfaattoestand en landgebruik). In de praktijk wordt de plaatsingsruimte soms ook beperkt door de gebruiksnorm van dierlijke mest, die gebaseerd is op stikstof.

ongeveer in evenwicht volgens VLM (2010)¹⁰; er vindt dus geen netto export van mest naar België plaats. De samenstelling van de producten, die uit Vlaanderen naar Nederland werden geëxporteerd, waren divers (Figuur 5).

Het rapport 'Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2016' geeft weer dat de mestverwerkingscapaciteit in 2015-2016 fors is toegenomen, met 10,9 miljoen kg fosfaat. In 2016/2017 wordt een verdere toename van de mestverwerkingscapaciteit verwacht van 14,6 miljoen kg fosfaat. De uitbreiding van de capaciteit wordt volgens de auteurs gevonden in hygiëniseren, composteren en korrelen. De auteurs verwachten dat in de nabije toekomst de mestverwerkingscapaciteit mogelijk gelijk aan of groter zal zijn dan de benodigde capaciteit, al wordt ook opgemerkt dat er mogelijk dubbeltellingen in de data aanwezig zijn.

Uit het rapport 'Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2017'¹¹ blijkt dat de eerder verwachte toename van 14,6 miljoen kg mestverwerkingscapaciteit in 2016/2017 niet is gerealiseerd. Wel is er een toename in composteren en mestkorrelen, maar een afbouw in hygiëniseren.



Figuur 5. Relatief aandeel van de mestsoorten in de export uit Vlaanderen (in %), voor de voornaamste exportbestemmingen. Bron: Vlaamse Landmaatschappij (2017) Mestrapport 2016

De export van onbehandelde mest is niet zonder discussie. Wetenschappers en bestuurders in de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in Duitsland, waar veel onbehandelde mest heengaat, wijzen er op dat de nitraatuitspoeling in grote delen van deze deelstaten niet voldoet aan de eisen van de EU-Nitraatrichtlijn, en dat mestimport niet bijdraagt aan de oplossing van dit probleem. Op de achtergrond speelt mee dat sprake zou zijn van illegale mestexporten naar Duitsland. Deze praktijken dragen niet bij aan het imago van mestexport.

¹⁰ Vlaamse Landmaatschappij (2017) Mestrapport 2016. <http://www.vcm-mestverwerking.be/newsfiles/Mestrapport-2016.pdf>

¹¹ Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2017) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2017

De aanscherping van regels m.b.t. mestexport, zoals de invoering van het AGR-GPS-systeem op vrachtauto's met vaste mest om transporten te kunnen volgen, worden niet door alle mestverwerkers en –exporteurs omarmd (mede door verhoging van de kosten; Poolse vrachtwagens die verwerkte mest meenemen als retourvracht zijn niet uitgerust met de AGR-GPS).

Onlangs hebben juristen van de universiteiten van Utrecht en Tilburg naar de juridische aspecten van mestexport gekeken.¹² De volgende passage uit hun rapport is hierbij relevant: *“Sinds maart 2016 heeft de Nedersaksen (een deelstaat met een mestoverschot) mest bij verordening tot afvalstof verklaard. Als lidstaten of regio's op mest het Europese regime voor afvalstoffen gaan toepassen, is mestexport vanuit Nederland alleen nog mogelijk in overeenstemming met de eisen uit de Europese verordening 1013/2006 over de overbrenging van afvalstoffen (EVOA). Deze eisen vormen dan een aanvulling op de huidige eisen ter bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid op basis van de verordeningen 1069/2009 en 142/2011 en de nadere uitvoering daarvan in de Nederlandse regelgeving. Zolang Nederland op mest niet het regime voor afvalstoffen toepast is mestexport naar landen of regio's die dat wel doen onmogelijk, doordat er in Nederland geen EVOA exportvergunning is afgegeven. Deze keuze is voorgelegd aan de Europese Commissie. Vooralnog heeft Noordrijn-Westfalen, dat ook naast Nederland ligt, dit initiatief niet overgenomen. Als mest ook als afvalstof moet worden bestempeld, dan moet ook het afvalstoffenregime op mest en op mesttransporten worden toegepast. Het is afwachten wat de Europese Commissie dan wel het Hof van Justitie van deze maatregel vindt.”*

Ook veranderingen in de EU-regelgeving kunnen de export van mest beïnvloeden. In het kader van de nieuwe Europese meststoffenverordening en het Circular Economy Package (CEP)¹³ zullen de regels m.b.t. export van dierlijke meststoffen veranderen. Bemestingsproducten gemaakt van mest zullen daardoor geharmoniseerd worden om vrij Europees handelsverkeer te faciliteren. Vanaf 2018 dient een mestverwerkingsproduct met een CE-label een bemestingsproduct (=terminologie van CEP) te zijn en dient voldaan te worden aan dan geldende bepalingen voor fabrikant, gemachtigde, importeur (van buiten EU), distributeur en marktdeelnemers.

In bijlage 2 wordt een beknopt historisch overzicht gegeven van de stimulering van de mestexport in Nederland, met dank aan Jaap Uenk (Dofco/CUMELA). De belangrijkste conclusies zijn:

- Mestverwerking is tot nu toe vooral product- en technologie gedreven ontwikkeld. Het gezamenlijk ontwikkelen en financieren van niet-commerciële exportactiviteiten werd algemeen ondersteund, maar aan het betalen voor het gebruik van productcertificering en van het keurmerk waren de potentiële gebruikers nog niet toe.
- Er was onvoldoende draagvlak bij mestverwerkers en exporteurs voor het gaan toepassen of inspelen op collectief ontwikkelde activiteiten zonder direct zicht op eigen financieel rendement. Samenwerking van zelfstandige commerciële bedrijven met een collectief gesticht bedrijf die beiden actief zijn op dezelfde afzetmarkten, is lastig gebleken.
- In een dynamische mestmarkt konden omstandigheden zich snel wijzigen, zoals minder mestaanbod op de markt als gevolg van uitbraak van dierziektes (vogelgriep, MKZ), opkoopregelingen en veranderingen in de mestregelgeving. Beslissingen van ondernemers op het gebied van mest- en mineralen waren daardoor vaak gericht op de korte termijn die meer zekerheid bood en waarvan de risico's en kosten beter waren te overzien.

¹² Prof. dr. Annelies Freriks, dr. Andrea Keessen, dr. Daan Korsse, prof. dr. Marleen van Rijswijk en prof. dr. Kees Bastmeijer (2016). ZOVER HET EIGEN INSTRUMENTARIUM REIKT. Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg, 94 pp. Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg

¹³ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the implementation of the Circular Economy Action Plan. COM(2017) 33 final. Brussels, 26.1.2017.

3 Beantwoording van de vragen

3.1. Welke maatregelen dienen te worden genomen om mestexport een geborgd onderdeel van mestafzet te laten zijn?

Circa een kwart tot een derde van de totale mestproductie in Nederland moet worden geëxporteerd, overeenkomend met 40 tot 60 miljoen kg fosfaat per jaar. Het gaat om grote volumes en vele transporten. In 2015 waren bijna 25.000 transporten nodig voor de export van alleen onbehandelde mest (circa een derde van de totale export)¹⁴. Elk transport heeft een eigen unieke analyse van het gewicht en de samenstelling van de mest. Bij de verwerking en -export van mest zijn vele bedrijven betrokken en het gaat om diverse producten met variabele samenstelling. Het land van bestemming is bekend en wordt door RVO geregistreerd (behalve bij mestkorrels en de as van verbrande pluimveemest), maar er is weinig bekend over de (tevredenheid van de) afnemers. Er is ook weinig coördinatie bij de ontwikkeling en toepassing van mestverwerkingstechnieken en bij de mestexport en -afzet in het buitenland. Deze constatering is wellicht begrijpelijk tegen de achtergrond van de recente ontwikkelingen en toename in mestverwerking en -export, maar zijn niet wenselijk gezien het belang van een duurzame mestexport voor het mest- en ammoniakbeleid en gezien de positie van Nederland als tweede grootste exporteur van landbouwproducten in de wereld. Daarom is in het CDM-advies "Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid" gepleit voor professionalisering en institutionalisering van de mestexport.

Professionalisering van de mestexport is meer dan borging van de mestexport. Bij borging gaat het vooral om verificatie en handhaving. Bij een professionele mestexport gaat het om vier onderdelen, namelijk (i) een professionele organisatie met professionals, (ii) certificering, (iii) promotie, en (iv) registratie & verificatie & controle & handhaving. Professionalisering en certificering zijn vooral ook nodig voor de commercie, want afnemers van mestproducten willen graag weten wat er in het product zit en dat de samenstelling constant is. Exporteurs van mestproducten zijn kwetsbaar voor frauderende landgenoten, omdat het hun commercie ondermijnt. De beantwoording van de vraag wordt daarom breder getrokken dan enkel de gestelde vraag 'mestexport als een geborgd onderdeel van mestafzet'.

Professionele organisatie

Professionele organisaties ontleen hun naam aan de dominantie van de beroepsbeoefenaar 'professional'¹⁵. De stam van het woord 'professional' betekent: beroep. Een professional beoefent een vak/beroep dat zich onderscheidt door een zestal kenmerken (1) Hoog opleidingsniveau, (2) Specialistische kennis en/of vaardigheden, (3) Autonomie bij de vakuitoefening, (4) Oorspronkelijkheid, (5) Beroepsbinding (identificatie, vakstandaarden), (6) Ethiek, moreel gezag, dienstbaarheid. Een professionele organisatie is een organisatie met professionals, die méér als echte professional zijn te beschouwen naarmate zij (de professionals) méér aan deze zes criteria voldoen. Er zou aan dit lijst nog kunnen worden toegevoegd 'winstgevendheid', want zonder winst geen commercie en zonder commercie geen mestverwerking en mestexport.

De mestexportsector is relatief klein en divers (zie hoofdstuk 2, bijlage 2). De betrokken MKB-bedrijven zijn relatief klein, en hebben geen of beperkte mogelijkheden om te investeren in kennis, standaarden, professionele marketing- en verkoopcompetenties en in het ontwikkelen van nieuwe producten en technologieën. Voor een professionele organisatie is schaalvergroting nodig. Schaalvergroting leidt tot modernisering, uniformere producten, lagere kosten en tot de mogelijkheid om meer te investeren in kennis, standaarden, marketing, nieuwe

¹⁴ Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2016) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2016

¹⁵ M.J. Wanrooy (2008) Professionele organisaties 'bestaan niet'. Holland Management Review 119: 26-34

mestverwerkingstechnologieën en mestverwerkingsproducten. Schaalvergroting is deels een autonoom proces, maar externe prikkels uit markt en overheid kunnen dit proces versnellen.

Uit een recente studie van de Taskforce Mest- en Mineralenverwaarding¹⁶ blijkt dat er een tekort is aan professionals in de mestexportsector, en dat dit tekort aan professionals de vergroting en versterking van de mestexport beperkt. Er moet dus geïnvesteerd worden in de opleiding van professionals met kennis en met marketing- en verkoopcompetenties.

Certificering is bedoeld om de samenstelling en kwaliteit van de mestproducten te kunnen garanderen in ruimte en tijd, voor vrij handelsverkeer. Bij certificering van de samenstelling gaat het om een gegarandeerde constante samenstelling van de waarde-gevende bestanddelen (organische stof, (micro)nutriënten en bekalkende waarde), en gegarandeerde afwezigheid (of beperkte aanwezigheid) van milieu- en gezondheid-belastende bestanddelen (maximale gehalten aan pathogenen, zware metalen, organische micro-verontreinigingen).

De mestexportsector heeft ervaring met certificering. Reeds in 2002 is het "Productcertificaat voor organische meststoffen en bodemverbeterende middelen van dierlijke oorsprong" geïntroduceerd, in opdracht van het Productschap Diervoeder (Bijlage 2). Ook is destijds het keurmerk Fertimark ontwikkeld. Het ontbreken van vraag uit de markt naar certificering en de kosten waren destijds de oorzaken dat marktpartijen voor hun eigen bedrijf geen behoefte hadden aan productcertificering van mestverwerkingsproducten.

Tijdens de discussiebijeenkomst over mestexport in Wageningen op 3 mei 2017 gaven enkele vertegenwoordigers van mestexporteurs te kennen dat certificering niet nodig is, omdat de markt er niet naar vraagt en certificering tot hogere kosten leidt. Het is echter de vraag of mestexport zonder certificering voldoende garantie biedt voor commercie op langere termijn. Destijds (in 2002) was de mestexport nog van beperkte omvang (<10 miljoen kg fosfaat; Figuur 4). Ook kan de vraag worden gesteld of de commercie zonder certificering niet te kwetsbaar is voor frauderende exporteurs, en of het risico van mogelijke imagoschade voor de Nederlandse land- en tuinbouw niet te groot is bij export van niet-gecertificeerde en –gecontroleerde mestproducten. De CDM concludeert dat certificering van en standaarden voor mestproducten essentieel is voor een professionele mestexport.

Certificering is een primaire taak van het bedrijfsleven. Certificering leidt er toe dat de afnemer weet dat het product een gegarandeerde kwaliteit heeft, wat het product bevat, waar het vandaan komt en waar de afnemer terecht kan met aanbevelingen en eventuele klachten. De certificering wordt verleend door een onafhankelijke organisatie, een zogenoemde 'notified body'. Deze organisatie ziet ook toe op de naleving van het gebruik van de certificaten, en kan bij overtreding de erkenning van een bedrijf intrekken, waardoor dit bedrijf het certificaat niet meer mag gebruiken. Notified bodies worden aangewezen bij productgroepen die het CE label voeren (CE: Conformité Européenne).

Het is voorstelbaar dat er meer dan één certificeringssysteem tot ontwikkeling komt, om recht te kunnen doen aan de diversiteit van de markt. Het hebben van meerdere certificeringssystemen biedt flexibiliteit, en leidt er mogelijk toe dat sommige MKB-bedrijven eerder en gemakkelijker tot certificering komen. Afhankelijk van de reactie van de markt kan de certificering in de toekomst worden aangepast.

¹⁶ De TaskForce Mest- en Mineralenverwaarding is een initiatief van LTO Nederland, Nevedi, NZO, POV en Rabobank. De TaskForce heeft onlangs een notitie opgesteld waarin de acties zijn benoemd voor het faciliteren van mest- en mineralenverwaarding. Notitie van Han Swinkels, Frits Mandersloot, Ruud Tijssens, gedateerd 31 maart 2017.

Voor de opzet van certificering is het raadzaam te leren van het verleden (Bijlage 2). Ook zou geleerd kunnen worden van bijvoorbeeld de Regeling Potgronden (RHP¹⁷), die een RHP-keurmerk (certificaat) voert voor potgronden en substraten in de tuinbouw (<https://www.rhp.nl/>). Ook kan geleerd worden van meststoffenproducenten die gebruik maken van de CEN-normen (Comité Européen de Normalisation) bij hun certificeringsprocessen.

Promotie van mestverwerkingsproducten in het buitenland is nodig om de vraag naar mestverwerkingsproducten in het buitenland en dus de afzet te versterken, bij voorkeur in samenwerking met regionale organisaties. Door promotie neemt de bekendheid van mestverwerkingsproducten toe en daardoor de vraag naar en afzet van mestverwerkingsproducten ook. Dat is goed voor de commercie en voor de mestmarkt in Nederland, want door een grotere afzet van mestverwerkingsproducten in het buitenland neemt de druk op de mestmarkt in Nederland af. Promotie houdt onder andere in dat veldproeven, waarin de landbouwkundige werking wordt gedemonstreerd, worden uitgevoerd op verschillende plaatsen, en dat informatie over nutriëntenbeschikbaarheid en effectieve organische stof van mestverwerkingsproducten beschikbaar wordt gesteld. Tevens dienen richtlijnen opgesteld te worden over het gebruik van de meststoffen (best management practices).

De promotie van mestverwerkingsproducten in het buitenland is primair een taak van het bedrijfsleven. Daarvoor is een brancheorganisatie nodig die de gezamenlijke belangen van intensieve veehouderij en mestexporteurs behartigt en de mestverwerkingsproducten in het buitenland promoot, in samenwerking met lokale/regionale organisaties. Individuele bedrijven kunnen dat minder goed organiseren, tenzij door opschaling een bedrijf voldoende groot is geworden en voldoende marges heeft weten te realiseren om eigenstandig een adequate promotiecampagne uit te voeren.

De overheid kan de promotie van mestverwerkingsproducten in het buitenland faciliteren (zie ook antwoord bij vraag 3.5), onder andere door informatie te verstrekken over relevante organisaties en regels, en door eventuele belemmeringen in de markt met de geëigende instanties te bespreken. Tijdens de discussiebijeenkomst over mestexport in Wageningen op 3 mei 2017 gaven enkele vertegenwoordigers van mestdistributiesector te kennen dat 'de overheid al voldoende bijdraagt aan de stimulering van de export en dat meer bemoeienis van de overheid niet nodig is'. Het is echter de vraag of dit voor alle exporteurs geldt, en voor de export naar alle (nieuwe) landen. Die vraag is lastig te beoordelen omdat er geen overkoepelende coördinatie en organisatie van de mestexport is.

De export van mest naar Duitsland is frequent in het nieuws en niet altijd in positieve zin. Duitsland is verreweg de grootste importeur van Nederlandse mest (hoofdstuk 2) én van Nederlandse landbouwproducten. De exportwaarde van Nederlandse landbouwproducten is groot. Naar de mening van de CDM rechtvaardigen deze posities dat de mestexport naar vooral Duitsland (en Frankrijk) door de overheid wordt gefaciliteerd en bewaakt, vooral zolang er geen afdoende certificering en kwaliteitscontrole door de sector zelf is.

Registratie, verificatie & controle & handhaving zijn nodig om te kunnen garanderen dat de mestexport inderdaad export is van stikstof en fosfaat in mest, en daardoor bijdraagt aan de doelstellingen van het mest- en ammoniakbeleid. Bij verificatie gaat het zowel om volumes als om gehalten, om de totale hoeveelheid stikstof en fosfaat die wordt geëxporteerd¹⁸. Registratie, verificatie en controle is een gezamenlijk taak van bedrijfsleven en overheid, waarbij de taak van het

¹⁷ www.rhp.nl. RHP wordt door de Raad van Accreditatie (RvA) geaccepteerd als schemabeheerder voor het Productcertificatieschema RHP-keurmerk. De Raad van Accreditatie (RvA) voert met regelmaat een audit uit bij RHP.

¹⁸ De Düngemittelverordnung (DüMV) in Duitsland eist naast een afleveringsbon (Lieferscheinverfahren) ook een document met aangewezen waardegevende bestanddelen (Warendeklaration).

bedrijfsleven is om de juiste gegevens te registreren en te controleren, en de taak van de overheid vooral betrekking heeft op controle en handhaving (door RVO en NVWA). Het huidige systeem van bemonstering, analyse en registratie (bij RVO) klopt in theorie, maar werkt in de praktijk soms onvoldoende. Er zijn berichten en meningen over fraude bij de bemonstering van mest, bij mesttransporten en ook bij de export van mest¹⁹; dit heeft onder andere geleid tot verzoeken van bedrijfsleven en politiek om strenger te handhaven bij overtredingen (zie ook antwoord bij vraag 3.5). Fraude mag niet lonen, en dus zijn controle en handhaving nodig. Controle en handhaving wordt mede bemoeilijkt door de heterogene samenstelling van mest, de relatief grote onnauwkeurigheid in de bemonstering en analyse van mest, en door het grote aantal transporten.

Voor een goede verhandelbaarheid van mestproducten is het gewenst dat relatief grote hoeveelheden (tijdelijk) in voorraad kunnen worden gehouden en daar worden bewerkt tot homogene producten van constante samenstelling. De certificering van mestverwerkingsproducten en de controle en handhaving worden hierdoor eenvoudiger. Het één hangt met het andere samen. Controle en handhaving worden gemakkelijker door opschaling en certificering.

Samenvatting: voor professionalisering van de mestexport zijn vier aspecten van belang, namelijk (i) opschaling, organisaties met professionals en een sector-brede branche organisatie, (ii) certificering van mestverwerkingsproducten, (iii) promotie van mestverwerkingsproducten in het buitenland om de afzet te bevorderen en te verduurzamen, en (iv) registratie, controle, verificatie en handhaving, om te garanderen dat de juiste hoeveelheden stikstof en fosfaat in mest worden genoteerd als export. Hoewel er weerstand is bij enkele mestdistributeurs en –exporteurs tegen verplichte certificering, i.v.m. het kostprijsverhogende aspect, is certificering van mestverwerkingsproducten wel nodig voor de noodzakelijke bewaking van de kwaliteit en de professionalisering van de mestexport. Certificering vergemakkelijkt ook de controle en handhaving.

3.2. *Is er voor verschillende mestsoorten/-vormen een gedifferentieerde aanpak vereist en hoe zijn deze te formuleren?*

Iedere mestsoort vraagt om een eigen specifieke aanpak, omdat de aard en de samenstelling van de mestverwerkingsproducten verschillen, en omdat rekening gehouden moet worden met verschillende markten en marktfragen. Varkensmest kan bijvoorbeeld niet worden afgezet in Islamitische en Joodse landen. Naar aard is pluimveemest droger en daardoor gemakkelijker te korrelen dan rundveedrijfmest en varkensdrijfmest. Strorijke mest kan gemakkelijker worden gecomposteerd dan mest zonder stro. Door de verschillen in herkomst en mestverwerkingstechnieken ontstaan meerdere mestverwerkingsproducten (Figuren 2 en 3). Die diversiteit aan producten kan een voordeel zijn (bemesting op maat, niche markten bedienen), maar ook een nadeel zijn (hogere relatieve kosten voor certificering, promotie, controle en handhaving). De nadelen lijken groter dan de voordelen; om de nadelen op te heffen is opschaling nodig. Dit betekent niet dat alle niche producten moeten verdwijnen; het motto zou moeten zijn 'opschalen daar waar het kan'.

Borging van de export van mestproducten wordt lastig als mestproducten worden verrijkt met andere stikstof- en fosfaathoudende meststoffen, ten behoeve van de afzet. Door bijmenging neemt de export van stikstof en fosfaat in mest weliswaar toe, maar de druk op de mestmarkt in Nederland wordt niet verlicht omdat de export van door landbouwhuisdieren uitgescheiden stikstof en fosfaat niet toeneemt. Dit impliceert dat verificatie en handhaving een specifieke aanpak vergt als het gaat

¹⁹ In het "Rondetafelgesprek over mestfraude" in de Tweede Kamer werden vele zienswijzen over mestfraude gepresenteerd. De omvang van de fraude blijkt lastig te schatten, en er zijn meerdere (meningen over de) oorzaken van mestfraude. (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A01610)

om mestproducten met hoge stikstof- en fosfaatgehalten. Bij de certificering zou hier ook rekening mee gehouden moeten worden; gecertificeerde producten met hoge stikstof- en fosfaatgehalten dienen onderworpen te worden aan specifieke procedures met betrekking tot verificatie en handhaving.

Ten behoeve van de registratie, controle, verificatie en handhaving van de export van mestverwerkingsproducten moet voldaan worden aan de verplichtingen die gelden in het importerend land, en wordt standaard het stikstof- en het fosfaatgehalte in de mest geanalyseerd. In mestproducten met relatief hoge stikstof- en fosfaatgehalten zouden ook andere elementen (organische stof, Ca, Mg, K, en in specifieke gevallen zeldzame aardmetalen, spoorelementen) bepaald moeten worden, omdat deze elementen informatie kunnen verschaffen over aard en hoeveelheid van bijmenging en over de plausibiliteit van de gemeten gehalten. Bedrijven die mestverwerkingsproducten verkrijgen dienen te voldoen aan strengere regels met betrekking tot registratie en tracking & tracing, om de bijmenging te kunnen controleren.

Samenvatting: voor verschillende mestsoorten/-vormen is een eigen aanpak vereist m.b.t. afzet (productdifferentiatie). Bij de professionalisering van de mestexport (hoofdstuk 3.1) dient daar rekening mee gehouden te worden. Met betrekking tot controle en handhaving zou de nadruk moeten liggen bij producten met relatief hoge stikstof- en fosfaatgehalten. De handhaving kan worden versterkt door ook de gehalten aan organische stof, Ca, Mg, K, zeldzame aardmetalen en spoorelementen te bepalen, omdat deze componenten informatie geven over de herkomst en eventuele bijmenging.

3.3. Welke risico's voor het plotseling wegvallen van de exportmarkt voor dierlijke mest ziet de CDM en met welke maatregelen, eisen en dergelijke zijn deze te ondervangen, zodanig dat het risico geminimaliseerd wordt?

Mestexport is een hoeksteen van het mest- en ammoniakbeleid geworden, omdat wel een kwart tot een derde van de totale mestproductie moet worden geëxporteerd. Valt die export om één of andere redenen weg (bijvoorbeeld door dierziektes of verstoring van markten) dan resteren globaal drie oplossingen, namelijk (i) mest tijdelijk opslaan en/of meer mest toedienen op Nederlandse landbouwgrond dan is toegestaan volgens de gebruiksnormen, (ii) de mestproductie verminderen tot het niveau dat alle geproduceerde mest op Nederlandse landbouwgronden kan worden afgezet, en/of (iii) de mest zodanig bewerken en raffineren dat componenten (organische stof, nutriënten) in de industrie kunnen worden afgezet. Alle drie oplossingsrichtingen gaan niet vanzelf en/of hebben bezwaren. De eerste leidt op termijn tot overschrijding van de gebruiksnormen en daardoor tot een toename van de belasting van grondwater en oppervlaktewater met stikstof en fosfaat uit mest. Samenleving en politiek zullen dit niet accepteren, en de Europese Commissie ook niet. De tweede oplossingsrichting leidt tot een vermindering van veestapel met een kwart tot een derde en is voor de sector en (een deel van) de politiek ook niet acceptabel²⁰. De derde oplossingsrichting past in het kader van de circulaire economie, maar is niet op korte termijn te realiseren. Vergroting van de mestopslag en vermindering van de veestapel met een kwart tot een derde zijn ook niet op korte termijn te realiseren.

De belangrijkste landen die momenteel mest afnemen zijn Duitsland (ca 50%), Frankrijk (ca 20%) en België (ca 15%). De afzet van de as van de verbrande kippenmest en de afzet van mestkorrels zijn in

²⁰ Uit een analyse van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen blijkt dat de mestexport met 0 tot 38 miljoen kg fosfaat vermindert, afhankelijk van het verkiezingsprogramma. De vermindering wordt gerealiseerd door een krimp van de veestapel (PBL, 2017. Analyse Leefomgevingseffecten - Verkiezingsprogramma's 2017-2021 - VVD, PvdA, SP, D66, ChristenUnie, GroenLinks, Vrijzinnige Partij. PBL-publicatienummer: 2568)

deze schattingen niet meegenomen. Vooral de eerste twee landen hebben een groot areaal landbouwgronden, waar mestverwerkingsproducten goed gebruikt kunnen worden. De afzet naar België is vooral naar mestverwerkingsinstallaties en de afzet van deze producten concurreert indirect met die van Nederland, omdat de mestverwerkingsproducten uiteindelijk ook naar Duitsland en Frankrijk worden geëxporteerd. Overigens wordt er een vergelijkbare hoeveelheid mest uit België naar Nederland geïmporteerd (hoofdstuk 2; voetnoot 13); de netto export van mest naar België is dus verwaarloosbaar. Daarenboven worden kleinere hoeveelheden naar veel andere landen geëxporteerd; in dit geval gaat het om hoogwaardige mestverwerkingsproducten (mestkorrels). De export naar deze andere landen draagt bij aan diversificatie van afzet, maar zet in hoeveelheid nog niet heel veel zoden aan de dijk. De aandacht moet daarom primair gericht zijn op het waarborgen en uitbreiden van de afzet van mestverwerkingsproducten naar Duitsland en Frankrijk (want als de afzet naar deze landen wegvalt dan valt 70% van de export weg).

Veranderingen in regelgeving kunnen de afzet van mest in het buitenland ook beïnvloeden, zoals de herziening van de Europese meststoffenverordening, de onlangs (5 mei 2017) uitgevoerde aanpassing van Düngeverordnung (DÜV) in Duitsland, en het beleidsvoornemen neergelegd in het zogenoemde Circular Economy Package. Indien mestverwerkingsproducten beantwoorden aan de samenstellingseisen geformuleerd in de Circular Economy Package (CEP, 2016) dan kunnen mest-importerende landen geen handelsbelemmeringen opwerpen. Enkele van de huidige mestverwerkingsproducten zullen mogelijk niet beantwoorden aan de eisen van CEP (2016); dat geldt in het bijzonder voor producten van digestaat omdat nog niet alle covergistingsmaterialen door CEP (2016) worden aangewezen.

Samengevat: Het tijdelijk wegvallen van de mestexport geeft ongewenste neveneffecten. Daarom is professionalisering en verduurzaming van de mestexport nodig. Mestverwerking en –export moeten voor langere termijnen gegarandeerd kunnen worden. Het waarborgen van de export van mest vergt een combinatie van (i) een professionele organisatie, (ii) certificering van de mestverwerkingsproducten, (iii) promotie van mestverwerkingsproducten in het buitenland om de afzet te bevorderen en te verduurzamen, en (iv) registratie, controle, verificatie en handhaving (zie antwoord in paragraaf 3.1), waarbij voldaan wordt aan de gestelde wettelijke regels.

Verwerking van mest tot hoogwaardige eindproducten kan de verplichte mestverwerking (volgens de definitie van de Meststoffenwet) versterken, door stikstof en fosfaat en andere mineralen uit dierlijke mest te winnen en deze teruggewonnen mineralen af te zetten als secundaire grondstof bij de chemische industrie. Dit draagt bij aan de circulaire economie²¹. Het terugwinnen van stikstof, fosfaat, andere mineralen en organische stofverbindingen (bijvoorbeeld (hemi)cellulose) geeft dus extra afzetkanalen voor mest.

3.4. Hoe ziet de CDM de geadviseerde professionalisering en institutionalisering van de exportmarkt voor mest?

De professionalisering van de mestexport is beschreven in paragraaf 3.1. Met institutionalisering wordt hier bedoeld 'het vastleggen van het geheel van gezamenlijke afspraken en 'best management practices' in een branche-organisatie, in een georganiseerd systeem met duidelijke regels en functionarissen met welomschreven taken'. Institutionalisering staat in zeker zin tegenover 'cowboygedrag', de situatie waarin eenieder zijn eigen gang gaat en het beste er van probeert te maken. De term "institutionalisering" heeft soms een negatieve connotatie, door de soms onderdrukkende of corrupte toepassing van inflexibele systemen van sommige organisaties. Deze extreme vorm van

²¹ Zie Topsectorproject Meerwaarde Mest en Mineralen onderdeel mestvervaardingsinstallaties

institutionalisering wordt hier niet bepleit, maar een professionele organisatie met een samenhangend minimum van gezamenlijke regels en verantwoordelijkheden.

Bij de professionalisering en institutionalisering van de exportmarkt horen vier duidelijke 'taken' (zie paragraaf 3.1). Deze taken moeten afzonderlijk worden uitgevoerd, waarbij de taken en de rollen van de betrokken instanties duidelijk beschreven dienen te worden. Het ligt voor de hand dat de overall coördinatie wordt uitgevoerd door een stuurgroep/taskforce met vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid. Enkele taken worden verder toegelicht in het antwoord op vraag 3.5.

3.5. Wat is de rol en verantwoordelijkheid van EZ en wat van instituties of bedrijfsleven?

Mestverwerking en –export zijn primair een taak van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven doet de mestdistributie, -verwerking en -export, en zorgt voor de commercialisering, registratie, certificering, en promotie.

De mestmarkt is echter complex; mest heeft een negatieve prijs, mest geeft bij ongereguleerde opslag en toediening op het land een hoge milieubelasting, mest is heterogeen en er is een grote diversiteit aan mestproducten. Daarnaast zijn er vele aanbieders en veel afnemers. Naar aard en productie is mest een bulkgoed, een commodity, waarbij de prijs tot stand door vraag en aanbod op de markt. Er is echter geen gezamenlijke ontmoetingsplaats van aanbieders en afnemers, en de informatie-uitwisseling is beperkt, ook omdat de samenstelling van de mest variabel is en slechts in beperkte mate gekend is. De organisatiegraad van de mestmarkt is bovendien gering.

De eigenschappen van mest en de mestmarkt komen globaal overeen met die van rioolafval (zuiveringsslib) en huishoudelijk afval – dit afval heeft een negatieve prijs, en geeft bij ongereguleerde opslag en toediening op het land een hoge milieubelasting, het afval is heterogeen en er is een grote diversiteit aan afvalproducten, er zijn vele aanbieders. Vroeger was rioolafval en huishoudelijk afval een groot milieu- en gezondheidsprobleem. Na bemoeienis van overheden en notabelen worden rioolafval en huishoudelijk afval nu apart verzameld, bewerkt en verwerkt, op kosten van de producenten van dit afval. De verzameling, bewerking en verwerking van het afval wordt door het bedrijfsleven uitgevoerd, in opdracht van overheden.

De vergelijking tussen mestmarkt en de markt van riool en huishoudelijk afval is eerder gemaakt²². In beide markten vindt 'free-riders' gedrag plaats, dat gekenmerkt wordt door individuele rationaliteit en collectieve irrationaliteit²³. In de markt van riool en huishoudelijk afval is het knelpunt van 'free-riders' gedrag globaal opgelost door een heffing per huishouding, die afhankelijk is van de grootte van de huishouding, en een centraal door de overheid opgelegde inzameling en verwerking van riool en huishoudelijk afval. De markt van riool en huishoudelijk afval heeft er tientallen jaren over gedaan om te komen waar we nu zijn²⁴. Er zijn veel regels over wat wel en niet mag, en door prikkels (van overheden en politiek) is de inzameling verwerking en recycling steeds beter geworden.

Naar analogie wordt door sommigen daarom gepleit voor een door de overheid opgelegde heffing voor veebedrijven met een mestoverschot die afhankelijk is van de grootte van het bedrijfsoverschot, en die voldoende is om mestdistributie, -verwerking en –export door anderen te

²² Onder andere door E.M. Hees, C.W. Rougoor, F.C. van der Schans (2012) Van mestbeleid naar bemestingsbeleid - Relas van een ontdekkingsreis. CLM 795-2012. CLM Onderzoek en Advies BV. Culemborg.

²³ 'De trein rijdt ook als een individuele passagier geen kaartje koopt, maar zou niemand een kaartje kopen, dan kunnen er op termijn geen treinen meer rijden'

²⁴ De Europese verordening (Richtlijn 91/271/EEG) die verplichtte tot zuivering van afvalwater heeft daar ook sterk aan bijgedragen.

bekostigen²⁵. De mestafzetkosten worden daardoor niet noodzakelijkwijs lager, maar de lasten worden evenredig verdeeld over bedrijven die een bedrijfsoverschot hebben, en de afnemers (akkerbouwers) van mest in Nederland zullen niet noodzakelijkerwijs kunnen profiteren van een negatieve prijs.

Het huidige model voor de inzameling en verwerking van riool en huishoudelijk afval toepassen op de mestmarkt vergt een systeemverandering en is niet van vandaag op morgen te realiseren²⁶. Welk model van organisatie en bekostiging van de mestmarkt ook wordt toegepast, overheden hebben in de sturing een relatief grote rol, omdat de aard van de mestmarkt dat vergt. Ook vanwege het grote maatschappelijke belang van mestexport is het gewenst dat de overheid nu een relatief grote rol en verantwoordelijkheid neemt.

Mestverwerking en –export zijn primair een taak van het bedrijfsleven, maar de overheid stelt de kaders en stelt en bewaakt de doelen en afspraken, en faciliteert processen waar nodig. Het bedrijfsleven voert de taken uit, conform de afspraken. De taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven, en de voortgang en uitvoering van de taken worden besproken in een stuurgroep/taskforce (zie ook 3.4). Het tegengaan van 'free-riders' gedrag is een gezamenlijke taak van bedrijfsleven en overheid. Hieronder worden rol en taken van de overheid verder toegelicht (de taken van het bedrijfsleven worden hier verder niet toegelicht).

Stellen van de kaders

De Meststoffenwet stelt de kaders voor het mestbeleid en vrij handelsverkeer van meststoffen, en dus ook voor de mestexport. In de Meststoffenwet is mestverwerking gedefinieerd (in Artikel 1, eerste lid, onderdeel dd) als (1°) "Het behandelen van dierlijke meststoffen tot een eindproduct dat voldoet aan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen specificaties, of (2°) Het exporteren van dierlijke meststoffen."

Onder 1° valt het verbranden/vergassen en het composteren, drogen en verwerken van mest tot mestkorrels met een droge stofgehalte van >90%. In de huidige situatie gaat het hier om het verbranden van pluimveemest door BMC (ca 9 miljoen ton P₂O₅ kg per jaar) en het produceren van mestkorrels (5 à 6,5 miljoen ton P₂O₅ kg per jaar), samen overeenkomend met circa 50% van de totale mestverwerkingscapaciteit (figuur 3; voetnoot 9) en met circa een derde van de totale mestexport. Onder 1° gaat het grotendeels om pluimveemest. Onder 2° van artikel 1, eerste lid, onderdeel dd van de Meststoffenwet valt de export van alle dierlijke meststoffen, ook de export van onbehandelde mest. Onder 2° gaat het om varkensmest, rundveemest, pluimveemest, co-vergiste mest, champost, etc.)

Voor professionalisering van de mestexport is aanscherping van de definitie van mestverwerking in de Meststoffenwet te overwegen. Bij professionele mestexport past export van hoogwaardige, gecertificeerde mestverwerkingsproducten ten behoeve van de commercie, het garanderen van de export van mest voor de langere termijn en het vereenvoudigen van controle en handhaving. Daarom wordt voorgesteld om de definitie van mestverwerking onder 2° te veranderen in "Het exporteren van dierlijke meststoffen die voldoen aan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen specificaties²⁷". In de bedoelde regeling zou moeten worden opgenomen dat de dierlijke meststoffen

²⁵ Melkveehouder en bestuurder Peter Ketelaars heeft dit model in de jaren tachtig van de vorige eeuw reeds voorgesteld (persoonlijke mededeling).

²⁶ Wel is dit model de moeite waard om verder te bestuderen en de mogelijkheden met stakeholders te verkennen.

²⁷ En aan de nieuwe Europese Meststoffenverordening. Een aanvullende analyse is nodig om te kunnen bepalen of er ook eisen gesteld moeten worden aan de export van stikstof in dierlijke mest, omdat sommige bedrijven door de export van fosfaat in mest met een stikstofoverschot hebben te maken.

aan bepaalde specificaties voldoen, zoals een bepaald droge stofgehalte (bijvoorbeeld meer dan 30%).

Tijdens de discussiebijeenkomst over mestexport in Wageningen op 3 mei 2017 gaven vertegenwoordigers van mestexporteurs te kennen dat aanscherping van de definitie van mestverwerking niet gewenst is, omdat (i) er in de markt ook vraag is naar laagwaardige niet-verwerkte mestproducten, (ii) meer of scherpere regels ongewenst zijn en (iii) omdat door mestverwerking de kosten voor mestafzet toenemen. Het is duidelijk dat hier een afweging gemaakt moet worden tussen individuele belangen, sector belangen en maatschappelijke belangen. Vanuit individuele belangen bekeken is aanscherping van de definitie van mestverwerking wellicht ongewenst, zeker voor de korte termijn. Vanuit maatschappelijk belang is aanscherping van de definitie wel gewenst, omdat de commercialisatie van de mestexport wordt vergemakkelijkt en de controle en handhaving wordt vereenvoudigd. Het leidt tot verduurzaming van de mestexport.

De definiëring en de ingangsdatum van de aanscherping van de definitie in de Meststoffenwet dienen in overleg met het bedrijfsleven te worden afgesproken. Het mestvolume en daardoor het aantal transporten neemt met circa een factor vier af (ten opzichte van de export van drijfmest), door een minimum te stellen aan het droge stofgehalte van bijvoorbeeld 30 of 40% van de te exporteren dierlijke mest. In de regeling zou eventueel een uitzondering kunnen worden opgenomen voor export van dierlijke meststoffen aan buitenlandse mestverwerkingsinstallaties (die de mest verwerken tot producten met een droge stofgehalte hebben van meer dan 30%), en/of een grensboerenregeling.

Stellen en bewaken van de doelen

Vanaf 2014 worden de mestverwerkingspercentages jaarlijks vastgesteld door de staatssecretaris van Economische Zaken. Sindsdien zijn de percentages gestaag toegenomen (Tabel 1), maar ook voor 2017 is de hoeveelheid mest die verplicht verwerkt moet worden (37,1 miljoen kg fosfaat) kleiner dan de hoeveelheid die redelijkerwijs verwerkt moet worden om de resterende hoeveelheid mest gemakkelijk te kunnen plaatsen op landbouwgronden in Nederland²⁸. Zowel voor het verlichten van de druk op de mestmarkt (tot uitdrukking komend in de hoogte van de mestafzetprijzen) als voor het ontwikkelen van de markt van mestverwerking en mestexport (tot uitdrukking komend in de duurzaamheid en kostprijs van de mestverwerking en –export) is het gewenst om de hoeveelheid mest die verplicht verwerkt moet worden op een voldoende hoog en stabiel niveau vast te stellen.

Tabel 1. Overzicht van de mestverwerkingspercentages (in %) en de totale verplichte mestverwerking in Nederland (in miljoen kg fosfaat), zoals door de staatssecretaris van Economische Zaken is afgekondigd in brief DGAN-PAV / 16179492 van 16 december 2016.

	Oost	Zuid	Overig	Totale verplichte mestverwerking mln kg fosfaat
2014	15%	30%	5%	17,0
2015	30%	50%	10%	28,0
2016	35%	55%	10%	32,8
2017	52%	59%	10%	37,1

Gezien het mestproductieplafond (172,9 miljoen kg fosfaat), de huidige totale fosfaatplaatsingsruimte op landbouwgronden in Nederland (ca 130 miljoen kg fosfaat in 2016, maar afhankelijk van areaal, landgebruik en fosfaattoestand) en de beschikbaarheid en gebruik van andere fosfaat-houdende meststoffen als kunstmest, compost en zuiveringslib (ca 10 miljoen kg fosfaat), is een

²⁸ Projectbureau Lokale Mestverwerking en Bureau Mest Afzet (2017) Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2017.

CDM (2016) Advies Mestverwerkingspercentages 2017.

totale mestverwerkingscapaciteit van minimaal 50 miljoen kg fosfaat nodig. Er moet ook rekening gehouden worden met een benodigde overcapaciteit in mestverwerking vanwege onderhoud aan installaties en seizoenschommelingen in mestproductie en -afzet. Op basis van deze analyse wordt een mestverwerkingscapaciteit van minimaal 50 miljoen kg fosfaat geadviseerd. Deze mestverwerkingscapaciteit zou in staat moeten zijn om mestverwerkingsproducten te produceren die voldoen aan de in de Meststoffenwet gestelde (te stellen) specificaties.

Het bedrijfsleven zou er voor kunnen kiezen om meer mest te verwerken dan door de overheid verplicht wordt gesteld, bijvoorbeeld om de mestafzetprijs te beïnvloeden. In de praktijk blijkt dat (nog) niet te gebeuren omdat (i) er onvoldoende capaciteit is om dat te doen, (ii) de kosten van verwerking en –export nochtans hoger zijn dan de kosten van mestafzet op het land van burens en andere collega's, en/of (iii) de organisatiegraad van de sector daarvoor onvoldoende is. Daarom zijn prikkels nodig van de overheid om te zorgen dat er (i) voldoende capaciteit komt (er voldoende wordt geïnvesteerd in mestverwerkingscapaciteit) en (ii) de kostprijs van mestverwerking en –export naar beneden gaat door professionalisering, opschaling, verdere technologieontwikkeling en door het wegnemen van (planmatige, juridische) belemmeringen voor mestverwerking en -export.

De taken van de overheid m.b.t. controle op de naleving van wet- en regelgeving en het doen naleven van deze regels (handhaving) zijn beschreven in Hoofdstuk 3.1. De roep om handhaving is de laatste jaren toegenomen (zie ook voetnoot 18), mede in reactie op berichten over fraude bij mesttransporten en mest-export²⁹. Fraude ondermijnt het mest- en ammoniakbeleid. Fraude ontstaat door 'free-riders' gedrag, dat alleen betreden kan worden door gezamenlijk optreden van bedrijfsleven en overheden. Zelfhandhaving door het zelf overtuigd zijn van de noodzaak tot naleving hoort bij een organisatie van professionals (ethiek) en kan worden bevorderd door groepsdruk en sociale controle door de sector zelf, bijvoorbeeld door de dreiging van uitsluiting. De overheid kan dit faciliteren.

Faciliteren van processen

Mede door de verplichte mestverwerking (vanaf 1 januari 2014) is de markt voor mestverwerking gestaag gegroeid in voorbije jaren (Figuur 4). Het onderzoek aan mestverwerking gebeurt op verschillende plaatsen, maar er is weinig strategische planning en coördinatie. Binnen Wageningen Universiteit & Research (WUR) is onlangs een 'Agile team mest' opgericht om het onderzoek binnen WUR beter te structureren en te positioneren op de vragen vanuit de samenleving en markt. Dat zou ook moeten gebeuren voor het onderzoek dat buiten WUR plaats vindt.

Bij het bedrijfsleven is er de wens om een Nederlands Coördinatiecentrum Mestverwerking (NCM) in het leven te roepen, naar analogie van het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking (VCM)³⁰. Het VCM is het samenwerkingsverband van en de intermediair tussen de overheid en het bedrijfsleven voor mestverwerking in Vlaanderen. Het VCM beoogt om zowel de bedrijfswereld als de overheid te informeren, te ondersteunen en te laten samenwerken zodat voldoende duurzame mestverwerking in Vlaanderen gerealiseerd wordt. Een NCM is nodig om te komen tot een meer strategische ontwikkeling en planning van de mestverwerking en –export, inclusief het benodigde onderzoek. Samen met het bedrijfsleven dient de overheid dit NCM te faciliteren, en daarmee de ontwikkeling van de mestverwerking in Nederland, omdat NCM een vitale rol kan spelen in het bestendigen van de mestexport. Vooral ook in het kader van de beoogde circulaire en bio-based economie is nodig dat er strategisch geïnvesteerd wordt in onderzoek naar de verwaarding van mest. De kennis en technologie die hierbij ontwikkeld wordt, kan in de nabije toekomst waarschijnlijk ook in het

²⁹ PBL (2017), Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport, Den Haag: PBL.

³⁰ <http://www.vcm-mestverwerking.be/>

buitenland vermarkt worden, omdat meerdere regio's in de wereld te kampen hebben met mestoverschotten.

Regionale en nationale overheden spelen een belangrijke rol bij het plannen en verlenen van vergunningen. Het is belangrijk dat mestverwerkingslocaties worden gebouwd op locaties die uit oogpunt van logistiek, schaal en omgeving aantrekkelijk zijn. Door strategische planning in regio's kan geclusterd en opgeschaald worden, waardoor bijgedragen kan worden aan verdere professionalisering van de mestverwerking. Een belangrijke taak van het NCM zou kunnen zijn om de planning van deze locaties te optimaliseren, ook om overlast voor omwonenden te minimaliseren. Zo zijn er suggesties gedaan om bij de export van mest ook gebruik te maken van scheepvaart.

De overheid kan ook een rol hebben in het faciliteren van de mestexport door bijvoorbeeld het ondersteunen van verkoopkantoren in het buitenland, het faciliteren van onderzoek (naar de bemestende waarde van mestverwerkingsproducten) en demonstratieproeven, en het inzetten van landbouwraden bij de promotie.

3.6. Hoe kan EZ, naar de mening van het CDM, invulling geven aan het bovenstaande, zodat tot het voorgestelde in het strategisch advies tot uitvoering kan komen?

De beoogde taken van het ministerie van EZ zijn beschreven in paragraaf 3.5.

Bijlage 1. Adviesaanvraag van het Ministerie van Economische Zaken

Aan Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM)
t.a.v. secretaris dr. ir. G. Velthof
Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen

Datum: 3 februari 2017
Betreft: Verzoek om advies over export van meststoffen

Geachte leden van de CDM,

In uw Strategisch advies 'Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid' adviseert u om de export van verwerkte mest naar het buitenland te professionaliseren.

U zegt hierover in uw advies: 'Versterk op korte termijn de exportmarkt voor mest naar het buitenland, door professionalisering en institutionalisering, met bijbehorende certificering van producten, controle en handhaving. Indien mestverwerking en –export onvoldoende toenemen en professionaliseren, dan is de consequentie dat de omvang van de productierechten evenredig afneemt.'

Verder noemt u mestverwerking- en export de achilleshiel van het mest- en ammoniakbeleid. In 2015-2016 moet een vierde deel van de mestproductie worden verwerkt en geëxporteerd. De verwachting is dat dit niet verandert in de eerstkomende jaren. Bij een weinig gecontroleerde afzet van mest in het buitenland is er een risico dat door fouten deze afzetmarkt snel kleiner wordt of wegvalt.

Momenteel zijn er diverse instrumenten waarmee de overheid ondernemers en belangenorganisaties faciliteert bij de export van meststoffen, bijvoorbeeld met Partners for International Business (PIB) en Memoranda of Understanding (MoUs). De overheid heeft in het huidige beleid een ondersteunende rol.

Naar aanleiding van uw advies, wil EZ graag advies van de CDM ontvangen:

- Welke maatregelen dienen te worden genomen om mestexport een geborgd onderdeel van mestafzet te laten zijn;
- Is er voor verschillende mestsoorten/-vormen een gedifferentieerde aanpak vereist en hoe zijn deze te formuleren;
- Welke risico's voor het plotseling wegvallen van de exportmarkt voor dierlijke mest ziet de CDM en met welke maatregelen, eisen en dergelijke zijn deze te ondervangen, zodanig dat het risico geminimaliseerd wordt;
- Hoe ziet de CDM de geadviseerde professionalisering en institutionalisering van de exportmarkt voor mest;
- Wat is de rol en verantwoordelijkheid van EZ en wat van instituties of bedrijfsleven;
- Hoe kan EZ, naar de mening van het CDM, invulling geven aan het bovenstaande, zodat tot het voorgesteld in het strategisch advies tot uitvoering kan komen.

Het advies wordt zo spoedig mogelijk en **uiterlijk 15 april 2017** opgeleverd, zodat het advies een rol kan spelen de invulling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Richt uw uit te brengen advies aan:

- de directeur van Directie Agro kennis (DAK), dhr. ir. M.A.A.M. Berkelmans en
- de directeur van directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV), dhr. Drs. R.P. van Brouwershaven.

Voor inhoudelijke informatie over dit verzoek kunt u contact opnemen met mw. S.M. van Winden, tel. 06 - 216 898 46

Met vriendelijke groet,

Leo Oprel (l.oprel@minez.nl)
Ministerie van Economische Zaken
Directie Agro- en Natuurkennis
Postbus 20401
2500 EK 's-GRAVENHAGE

Bijlage 2. Historisch overzicht stimulering (professionele) mestexport

Jaap Uenk, april 2017

Hieronder zijn samengevat de belangrijkste collectieve activiteiten vermeld tussen 1990 en 2005 met als doel het ontwikkelen en bevorderen van een professionele exportmarkt voor dierlijke mest.

In 1990 verscheen het rapport van Booz.Allen&Hamilton met voor het eerst inzicht in de potentiële afzetmogelijkheden van verwerkte dierlijke mest in elf geselecteerde landen buiten Nederland. Het onderzoek richtte zich op de haalbaarheid voor export, de verwachte af-fabriekswaarden voor mestproducten en volumes voor 2000. De informatie uit dit rapport opgesteld in opdracht van het ministerie van LNV, vormde een belangrijke basis voor de exportactiviteiten nadien.

Het Centrum voor Informatie en Ondersteuning Mestverwerking (CIOM, voorloper van Bureau Mestafzet) heeft in de jaren negentig veel marktonderzoek uitgevoerd gericht op de export van mestkorrels. In Spanje is een meerjarig testmarketingprogramma uitgevoerd. Ook zijn afzetmogelijkheden voor mestkorrels onderzocht in verre bestemmingen zoals in Brazilië. Op basis van de kennis en ervaring met het praktijkonderzoek van mestkorrels in het buitenland heeft CIOM een "Collectief beleidsplan afzetbevordering organische mestkorrels" opgesteld. De bestaande mestkorrelafabrieken hebben in het begin hun exportactiviteiten mede ontwikkeld op basis van de activiteiten van het CIOM.

De Stichting Landelijke Mestbank (SLM, 1988 – 1998) had als wettelijke doelstelling het bevorderen van een doelmatige afvoer van mestoverschotten. Naast binnenlandse activiteiten als hoofdtaak, heeft de SLM vooral de export van pluimveemest gestimuleerd (Frankrijk, België en Duitsland). De exportmedewerker van de SLM ondersteunde de exporteurs met voorlichting over de regelgeving voor in- en uitvoer en het gebruik van dierlijke mest in deze landen. De promotie van het mestgebruik was een belangrijke activiteit. Ook heeft de SLM voor veel landen marktonderzoek laten uitvoeren naar afzetmogelijkheden voor organische meststoffen (NSS Agrimarketing Holland BV).

In 2000 hebben vertegenwoordigers uit de agribusiness voor de (intensieve) veehouderij Dutch Organic Fertilizer Company (DOFCO) opgericht als een commerciële landelijke marketing- en verkooporganisatie. Initiatiefnemers/aandeelhouders waren Rabobank, veevoederbedrijven (41) en slachterijen (3). DOFCO had als belangrijkste doel het ontwikkelen van nieuwe product-markt combinaties met prioriteit op de export. De eisen van afnemers uit de markt (productspecificaties) waren hierbij leidend voor de te produceren organische meststoffen. Samenwerking met bestaande marktpartijen en creëren van draagvlak voor deze markgerichte aanpak waren eveneens belangrijke randvoorwaarden. Door onder andere te weinig perspectief op commercieel succes en draagvlak beëindigden de aandeelhouders eind 2004 hun bedrijfsactiviteiten in DOFCO.

In 2002 zijn in opdracht van het Productschap Diervoeder Kiwa Beoordelingsrichtlijnen (BRL's) opgesteld, zoals de BRL K0011 voor het "Productcertificaat voor organische meststoffen en bodemverbeterende middelen van dierlijke oorsprong". Daarnaast is het (inter)nationale keurmerk Fertimark ontwikkeld. In de BRL zijn de landbouwkundige en milieueisen vastgelegd, waaraan de mestproducten dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor certificering en Fertimark. Fertimark richtte zich op het verbeteren van de kwaliteit, veiligheid, traceerbaarheid en transparantie in de meststoffenketen. Een belangrijk doel van Fertimark was ook het stimuleren van een structurele en duurzame afzet van organische mestproducten in binnen- en buitenland. De BRL is destijds opgesteld door Kiwa Certificatie en Keuringen in samenwerking met BMA. De uitgifte, het onderhoud en de bewaking van Fertimark was in handen van de Stichting Certibeheer. Het ontbreken van vraag uit de markt naar certificering en de kosten (€ 3.100,-) waren de oorzaken dat marktpartijen voor hun eigen bedrijf geen behoefte hadden aan productcertificering en

Fertimark. De bescherming van Fertimark in een groot aantal landen is enkele jaren geleden verlopen. De stichting Certibeheer is opgeheven.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de in het verleden collectief opgepakte activiteiten voor een professionele export van dierlijke mestproducten voor een deel niet het beoogde en gewenste succes in de praktijk hebben opgeleverd. De huidige mestkorrelfabrieken (vooral op basis van pluimveemest) hebben de korrelproductie en -afzet marktgeoriënteerd ontwikkeld met een groot gedifferentieerd productaanbod. Ze zijn op eigen kracht wel succesvol geworden.

De belangrijkste oorzaken waarom een professionele mestexport in het algemeen onvoldoende van de grond is gekomen zijn de volgende:

- Mestverwerking is vooral product- en technologie gedreven ontwikkeld. De realisatie van mestverwerkingscapaciteit kostte grote inspanningen. Voor de eisen en vraag vanuit de buitenlandse afzetmarkten voor de eindproducten was de belangstelling nog gering. Het gezamenlijk ontwikkelen en financieren van niet-commerciële exportactiviteiten werd algemeen ondersteund. Maar aan het betalen voor het gebruik van productcertificering en van het keurmerk waren de potentiële gebruikers nog niet toe (timing). Ze zagen onvoldoende kans de extra kosten gedekt te krijgen uit een hogere opbrengstprijis voor de gecertificeerde producten. Het gebruik van certificering en het keurmerk was een vrije bedrijfskeuze.
- Er was onvoldoende draagvlak bij mestverwerkers en exporteurs voor het gaan toepassen of inspelen op collectief ontwikkelde activiteiten zonder direct zicht op eigen financieel rendement. Uit concurrentieoverwegingen prevaleerden de bescherming van bestaande exportbelangen, boven het gezamenlijk investeren in een grotere en economisch sterkere exportmarkt. Samenwerking van zelfstandige commerciële bedrijven met een collectief gesticht bedrijf die beiden actief zijn op dezelfde afzetmarkten, is lastig gebleken.
- In een dynamische mestmarkt konden omstandigheden zich snel wijzigen, zoals minder mestaanbod op de markt als gevolg van uitbraak van dierziektes (vogelgriep, MKZ), opkoopregelingen en veranderingen in de mestregelgeving. Beslissingen van ondernemers op het gebied van mest- en mineralen waren daardoor vaak gericht op de korte termijn die meer zekerheid bood en waarvan de risico's en kosten beter waren te overzien.

Bijlage 3. Overschot mestexport volgens gegevens RVO.nl (13 februari 2017)

Totaal per jaar Export Mest	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
totaal Export	2012	76.522	2.267.698	28.115.481	35.884.766	
	2013	79.998	2.311.838	27.910.615	34.292.756	2%
	2014	88.552	2.562.510	32.053.483	36.318.180	11%
	2015	103.302	3.064.443	38.386.357	42.788.031	20%
	2016	110.003	3.256.194	41.469.650	43.318.800	6%

Deze cijfers betreffen de transporten die tot en met December 2016 geregistreerd staan.

Totaal (t/m December 2016)	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
totaal Export	2012	76.553	2.267.732	28.115.940	35.885.048	
	2013	78.998	2.311.838	27.910.615	34.292.756	2%
	2014	88.552	2.562.510	32.053.483	36.318.180	11%
	2015	103.302	3.064.443	38.386.357	42.788.031	20%
	2016	110.177	3.261.437	41.485.388	43.354.627	6%

Deze cijfers betreffen de transporten die tot en met December 2016 geregistreerd staan.

Totaal per bestemming	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
Duitsland	2012	59.492	1.739.536	16.001.181	21.677.882	
	2013	62.521	1.837.325	17.695.762	22.794.476	6%
	2014	65.521	1.937.775	20.681.504	23.647.187	5%
	2015	69.463	2.110.397	22.628.781	26.173.411	9%
	2016	71.893	2.163.547	23.755.901	25.949.364	3%
België	2012	10.274	325.462	6.619.705	8.952.232	
	2013	8.589	239.141	4.041.304	5.460.210	-27%
	2014	13.967	357.819	4.710.942	6.369.957	50%
	2015	19.924	545.390	6.236.276	8.614.532	52%
	2016	22.634	635.334	6.805.127	9.147.882	16%
Frankrijk	2012	6.727	200.968	5.414.225	5.200.753	
	2013	7.709	230.223	5.988.979	5.914.520	15%
	2014	8.687	256.387	6.385.860	6.085.556	11%
	2015	12.262	362.621	8.605.722	7.184.283	41%
	2016	12.981	388.881	9.616.365	7.243.227	7%
Overig	2012	60	1.766	80.829	54.181	
	2013	179	5.149	184.570	123.550	192%
	2014	377	10.528	275.177	215.480	104%
	2015	1.653	46.035	915.578	815.805	337%
	2016	2.669	73.676	1.307.995	1.014.154	60%

Totaal soort mest	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
Varkensmest	2012	15.083	476.228	5.001.620	6.704.525	
	2013	12.529	390.758	3.403.810	4.145.655	-18%
	2014	16.791	529.886	4.610.849	5.221.506	36%
	2015	21.355	709.679	5.995.572	6.429.961	34%
	2016	23.982	793.731	7.001.734	6.925.519	12%
Rundveemest	2012	1.176	36.532	488.966	811.715	
	2013	759	24.981	380.916	591.017	-32%
	2014	2.025	65.658	902.696	1.449.306	163%
	2015	4.986	171.487	1.727.091	3.131.292	161%
	2016	6.302	219.146	1.960.986	3.554.350	28%
Pluimveemest	2012	16.745	496.877	11.962.144	15.418.245	
	2013	15.725	458.193	10.505.810	13.825.204	-8%
	2014	14.048	404.001	9.311.867	11.796.637	-12%
	2015	14.909	431.063	9.137.016	11.640.682	7%
	2016	14.888	428.605	8.945.698	11.787.938	-1%
Paardenmest/OOM	2012	24.728	672.433	2.747.738	4.620.497	
	2013	26.104	697.154	2.827.967	4.755.248	4%
	2014	27.023	690.906	2.768.439	4.649.452	-1%
	2015	23.677	595.919	2.541.773	4.728.919	-14%
	2016	18.231	423.218	1.494.894	2.778.554	-29%
Mengmest/divers	2012	18.821	585.662	7.915.472	8.330.066	
	2013	23.881	740.752	10.792.112	10.975.632	26%
	2014	28.665	872.057	14.459.632	13.201.279	18%
	2015	38.375	1.156.294	18.984.905	16.857.177	33%
	2016	46.774	1.396.737	22.082.076	18.308.266	21%

Totaal soort mest Duitsland	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
Varkensmest	2012	11.243	344.559	2.088.750	2.980.105	
	2013	10.010	309.519	2.012.141	2.629.054	-10%
	2014	11.854	368.063	2.425.148	2.843.788	19%
	2015	13.195	438.573	2.459.809	3.071.232	19%
	2016	14.480	481.955	2.712.529	3.418.537	10%
Rundveemest	2012	703	19.805	197.701	277.881	
	2013	392	12.160	196.991	294.943	-39%
	2014	655	19.423	322.213	476.450	60%
	2015	922	28.319	386.454	506.117	46%
	2016	1.243	38.821	492.137	457.122	37%
Pluimveemest	2012	11.964	349.794	8.325.536	10.610.129	
	2013	11.862	341.814	7.661.531	9.956.599	-2%
	2014	10.908	311.138	7.045.872	8.760.072	-9%
	2015	11.583	333.721	6.948.716	8.691.459	7%
	2016	11.624	331.371	6.818.418	8.877.110	-1%
Paardenmest/OOM	2012	23.675	648.994	2.663.127	4.478.553	
	2013	23.883	658.954	2.699.830	4.541.086	2%
	2014	21.885	616.592	2.528.164	4.248.283	-6%
	2015	17.125	500.068	2.197.946	4.087.707	-19%
	2016	10.277	288.915	1.044.613	1.939.629	-42%
Mengmest/divers	2012	11.907	376.385	2.726.067	3.331.214	
	2013	16.374	514.877	5.125.269	5.372.794	37%
	2014	20.219	622.559	8.360.107	7.318.594	21%
	2015	26.638	809.716	10.635.856	9.816.896	30%
	2016	34.269	1.022.485	12.688.204	11.256.966	26%

Totaal soort mest België	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
Varkensmest	2012	3.753	129.055	2.825.128	3.652.693	
	2013	2.204	72.139	1.179.506	1.362.343	-44%
	2014	4.375	145.252	1.859.585	2.177.635	101%
	2015	6.581	223.756	2.609.353	2.776.403	54%
	2016	7.309	246.661	2.928.498	2.669.348	10%
Rundveemest	2012	473	16.728	291.265	533.834	
	2013	366	12.808	183.873	295.986	-23%
	2014	1.367	46.145	578.384	971.264	260%
	2015	4.059	143.011	1.339.581	2.621.732	210%
	2016	4.981	178.093	1.443.247	3.073.198	25%
Pluimveemest	2012	4.320	133.067	3.179.509	4.292.941	
	2013	3.288	98.782	2.306.049	3.225.400	-26%
	2014	2.615	76.992	1.804.016	2.452.184	-22%
	2015	2.720	79.331	1.689.635	2.335.046	3%
	2016	2.673	79.539	1.628.794	2.334.357	0%
Paardenmest/OOM	2012	1.050	23.352	84.254	141.343	
	2013	2.221	38.200	128.137	214.162	64%
	2014	5.135	74.236	239.954	400.630	94%
	2015	5.938	78.504	265.520	495.550	6%
	2016	6.852	103.439	339.076	632.097	32%
Mengmest/divers	2012	678	23.261	239.549	331.421	
	2013	510	17.212	243.739	362.319	-26%
	2014	475	15.194	229.003	368.244	-12%
	2015	626	20.788	332.187	385.801	37%
	2016	819	27.603	465.512	438.882	33%

Totaal soort mest Frankrijk	Jaar	Aantal	ton	Fosfaat	Stikstof	verschil ton
Varkensmest	2012	62	1.790	47.839	42.954	
	2013	308	8.894	210.152	152.306	397%
	2014	474	13.904	300.554	176.722	56%
	2015	1.368	41.254	802.951	500.842	197%
	2016	1.994	59.928	1.253.255	759.086	45%
Rundveemest	2012					
	2013	1	14	52	88	
	2014	3	90	2.099	1.592	542%
	2015	3	84	506	1.874	-6%
	2016	16	472	10.390	6.858	460%
Pluimveemest	2012	444	13.589	435.477	502.380	
	2013	555	17.003	521.061	626.821	25%
	2014	459	13.889	411.027	518.339	-18%
	2015	470	14.262	400.724	513.381	3%
	2016	470	14.323	428.874	498.939	0%
Paardenmest/OOM	2012	1	28	115	193	
	2013					
	2014	3	78	321	539	
	2015	143	3.921	19.277	35.496	4927%
	2016	328	9.572	34.456	64.147	144%
Mengmest/divers	2012	6.221	185.589	4.930.909	4.655.419	1839%
	2013	6.845	204.312	5.257.714	5.135.305	10%
	2014	7.748	228.427	5.671.859	5.388.364	12%
	2015	10.278	303.100	7.382.264	6.132.690	33%
	2016	10.173	304.586	7.889.390	5.914.197	0%