

De route van herbezinning mestbeleid naar agrarisch **bodembeheer** voor **boer, klimaat en biodiversiteit**



NOTITIE

Herbezinning Mestbeleid: 10-puntenplan LTO Nederland

De route van herbezinning mestbeleid naar agrarisch bodembeheer voor boer, klimaat en biodiversiteit

Nederland kent een lange historie op het gebied van mestbeleid. Vele decennia van opeenvolgend mestbeleid hebben ontegenzeggelijk geleid tot een sterke verbetering van de milieukwaliteit. Dit binnen de kaders van een agrarische sector met een hoogproductieve veehouderij en intensief grondgebruik. Het mestbeleid loopt echter ook tegen grenzen aan: hoge uitvoerings- en handhavingskosten voor de overheid, complexiteit voor de ondernemers en te weinig integrale verbindingen met uitdagingen rond klimaat en biodiversiteit. Een herbezinning is daarom een goed initiatief. Middels dit 10-punten plan wil LTO Nederland de bakens verzetten, zoals de titel al aangeeft: niet langer de woorden BELEID en MEST centraal stellen maar de woorden BOER, BODEM en BEHEER. In het onderstaande worden in 10 hoofdpunten een groot aantal voorstellen concreet benoemd. Een aantal sectoren heeft nog meer in detail zaken uitgewerkt. Deze voorstellen zijn als bijlagen toegevoegd.

Strategische lijnen

1. Werk met de bodem als ecosysteemdienst in een integraal kader

Duurzaam bodembeheer en bodemvruchtbaarheid zijn de basis voor bedrijfsrendement en gewasopbrengst, nu maar zeker ook in de toekomst. In plaats van beleid gericht op mest, dient daarom de omslag gemaakt te worden naar agrarisch beheer van de bodem, uiteraard met rendement voor de boer. De boer zal mede beloond en gefaciliteerd moeten worden voor diensten gericht op klimaat en biodiversiteit. Door optimaal gebruik te maken van de ecosysteemdiensten die de bodem ons biedt (functionele agrobiodiversiteit: boven- en ondergronds) maken we ons landbouwsysteem robuuster t.a.v. bijvoorbeeld weers- en plaaginval en minder afhankelijk van externe inputs (kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen).

De wijze van gebruik van de bodem wordt uiteraard bepaald door de ondernemer, maar naast het mestbeleid zijn er nog vele andere kaders die van invloed zijn op meer of minder duurzaam bodembeheer. Met name binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Pachtbeleid en het gronduitgifte beleid van overheden en terrein behorende organisaties kunnen meer stimulerende kaders worden gesteld.

Concrete voorstellen:

1.1 Werk de afspraken en ideeën rondom bodem uit het Ontwerp Klimaatakkoord, het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, de LNV Visie Kringlooplandbouw en de nationale Bodemstrategie allemaal uit in samenhang met het nieuwe mestbeleid.

1.2 Zorg bij de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor meer stimuleringsmogelijkheden voor duurzaam bodem- en grondgebruik, inclusief de transitie naar groene meststoffen.

- 1.3 Faciliteer duurzaam bodembeheer als oplossingsrichting bij het behalen van doelen op andere natuur- en milieucompartimenten (Natura 2000, ammoniakbeleid, waterkwaliteitsbeleid).
- 1.4 Neem bij de actualisatie van de Pachtwetgeving ook duurzaam bodembeheer meer als leidend motief.
- 1.5 Overheden en terrein beherende organisaties dienen duurzaam bodemgebruik te faciliteren via hun gronduitgifte beleid. Meer langjarige contracten en het betalen van vergoedingen voor maatschappelijke diensten i.p.v. innen van gelden voor deze gronden maken hier onderdeel van uit.

2. Stel de groene grondstoffen economie centraal

De omvorming naar een groene grondstoffen economie krijgt reeds op diverse manieren vorm. Trajecten rondom circulaire economie, kringlooplandbouw en klimaatmitigatie dragen hieraan bij. Alle vormen van biomassa van agrarische oorsprong vormen de motor voor deze transitie. Centraal staan de volgende uitgangspunten:

- Sluit mineralenkringlopen op regionaal niveau, dit betekent zo laag mogelijk als passend en zo hoog als noodzakelijk is.
- Zowel groene meststoffen (kunstmestvervangers) als groene energie worden in de agrarische sector geproduceerd en gebruikt.
- Co-stromen van mens, plant, dier en industrie (voedselafval, mest, groene nevenproducten, nieuwe biomassa) worden hergebruikt als grondstof (voor veevoer, energie, chemische producten) volgens een biocascaderingsprincipe.

Concrete voorstellen

- 2.1 Maak het Europese wettelijk kader per 2021 passend voor het volledig gebruik van groene meststoffen (kunstmestvervangers) uit dierlijke mest.
- 2.2 Richt per 2022 twaalf gebiedspilots (1 per provincie) van minimaal 10.000 ha. in als 'Groene Meststoffen Regio', waar ondernemers op vrijwillige basis kunnen kiezen om nog slechts puur mest, bodemverbeteraars en producten uit mest te gebruiken.
- 2.3 Start per 2021 met 25 pilots waar plantentelers hun eigen kunstmest produceren en gebruiken.

3. Verlaag de emissies waar nodig

Op een aantal vlakken is het verder reduceren van bepaalde emissies (methaan, lachgas en, ammoniak naar de lucht en stikstof en fosfaat) naar bodem en water) nog noodzakelijk. Aanscherpingen van het mestbeleid zijn hiervoor niet meer het juiste, geëigende of effectieve middel. Het inzetten van trajecten (invoering in de praktijk) gericht op innovatieve teelt- en stalsystemen, beter bodem- en perceelbeheer, ander gewas-, dier- en mestmanagement en technologie zijn wel noodzakelijk.

Concrete voorstellen:

- 3.1 Stel per 2022 een investeringsregeling open voor nieuwe teelt- en stalsystemen:
- Teelt uit de grond
 - Niet kerende grondbewerking, minimale grondbewerking
 - De 'de nieuwe potstal', systemen met vooraf scheiden van urine en mest

3.2 Verander, eventueel mede via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Pachtbeleid, de kaders zodanig dat bodem- en perceelbeheer verbeterd wordt:

- Klimaat- en bodemvriendelijk bouwplan (voldoende gras, eiwit- en /of rustgewassen)
- Gewasrotatie met afwisseling diep- en minder diep wortelende gewassen
- Aanleg van meer akkerranden
- Nieuwe vormen van (flexibele, peilgestuurde) drainage

3.3 Stimuleer effectiever gewas-, dier- en mestmanagement:

- Techniek toediening
- Soort en hoeveelheid
- Tijdstik aanwending
- Samenstelling mest
- Samenstelling voer
- Robuuste dieren en gezonde gewassen door fokkerij en veredeling

3.4 Maak gebruik van nieuwe technologie

- Zet in de periode 2021-2025 een traject in waarbij grootschalig op proefboerderijen en pilotbedrijven de vertaling wordt gemaakt van diverse instrumenten binnen precisielandbouw (vaste rijpaden, bodemmetingen, GPS, aanwendtechnieken, gewasmetingen) naar een onafhankelijk adviessysteem voor mineralengiften en inzet voor bodemverbetering.
- In de periode na 2025 kan dit onafhankelijke adviessysteem door marktpartijen worden geïmplementeerd in managementsystemen die dienen als private verantwoording van Goede Landbouwpraktijk.

Systeemkeuzes

4. Maak met maatwerk het wettelijk kader passend bij het bedrijf en de keten

De land- en tuinbouw in Nederland is divers en veelvormig. Tussen sectoren, tussen regio's maar ook binnen sectoren is de diversiteit aan bedrijven zeer groot. Deze diversiteit zal in de toekomst alleen maar toenemen. Te meer omdat naast primaire bedrijven zelf, ook ketens een grotere rol gaan spelen inzake eisen over o.a. milieu en duurzaamheid. Positief hieraan is dat de verantwoording richting de overheid voor een deel kan verschuiven naar verantwoording richting de markt, met daaraan gekoppeld een passende beloning voor de primaire ondernemer. Het is uiteraard aan iedere ondernemer zelf hierin passende keuzes te maken. Punt van grote zorg is dat een generiek wettelijk kader rondom mest- en mineralen deze veelvormigheid en ketenafspraken niet meer ondervangt.

LTO Nederland stelt daarom voor om iedere ondernemer de keuze te laten maken:

- A. Het forfaitaire systeem
- B. Het verfijnde systeem

Ondernemers uit alle sectoren wordt de keuze geboden om deel te nemen aan een forfaitair dan wel een verfijnd systeem. Het forfaitaire systeem is bedoeld voor ondernemers die sturen op aspecten als bv. directe grondgebondenheid, korte mineralenketens, (regionale) verwaarding, gestructureerde en meerjarige afzet van mineralen naar 1 verwerker, extensieve bedrijfsvoering, minimale administratieve lasten en verantwoording en lage risico's qua milieudruk.

Het verfijnde systeem is bedoeld voor ondernemers die sturen op aspecten als bv. maximale efficiency, relatief grote inzet van externe inputs, mondiale verwaarding van mineralen, meerdere afzetkanalen mineralen, hoogproductieve bedrijfsvoering en die middels individuele en geborgde verantwoording aannemelijk willen maken geen milieurisico's te veroorzaken.

Glashelder moet zijn dat ieder bedrijf een keuze moet maken: OF je kiest voor het verfijnde systeem OF je kiest voor forfaitaire systeem. De opzet, bedrijfsstrategie en toekomstvisie van het bedrijf zullen de keuze bepalen. Jaarlijks switchen tussen systemen is niet aan de orde. Het vrijblijvend kiezen van elementen uit ieder systeem ook niet.

Beide systemen moeten in zich hebben dat ze onafhankelijk van elkaar sturen op de gewenste milieudoelen en bredere duurzaamheidsaspecten. Hiervoor is het noodzakelijk dat er met representatieve kengetallen wordt gewerkt.

Het is immers van belang dat ondernemers het realiseren van de (milieu-)doelen ook als hun eigen doel gaan zien. Allereerst voor zichzelf, wat zich uiteindelijk zal vertalen naar regionale milieuwinst. Ideeën en projecten om met ondernemers gezamenlijk in de regio te gaan sturen zullen moeten worden doorontwikkeld.

In de punten 6 tot en met 9 worden voor de thema's gebruiksnormen, middelvoorschriften, productie en afzet van mineralen het verfijnde en forfaitaire systeem verder uitgewerkt. De uitwerking in deze notitie is zeer zeker indicatief en richtinggevend, maar niet in beton gegoten. Zodra helder is dat er ook buiten LTO Nederland draagvlak is voor een ondernemerskeuze voor een verfijnd of een forfaitair systeem zal de exacte inhoud, met alle betrokkenen, nader moeten worden uitgewerkt.

Concrete voorstellen:

4.1 Voer per 2022 een keuze in per ondernemer voor het verfijnde of het forfaitaire systeem.

4.2 Deze keuze wordt gemaakt voor een periode van (minimaal) 4 opeenvolgende jaren.

4.3 Kenmerken van het forfaitaire systeem zijn eenvoudige indicatoren om de milieudruk te bepalen, weinig administratieve lasten, weinig uitzonderingen en generieke normen met veilige marges.

4.4 Kenmerken van het verfijnde systeem zijn geavanceerde indicatoren om de milieudruk te bepalen, private ketenborging middels individuele verantwoording, maatwerk per bedrijf en specifieke normen.

5. Schaf overbodige regelgeving af en integreer wat nodig is

Het momentum van herbezinning van het mestbeleid is het geëigende tijdstip om een aantal wezenlijke stappen te zetten in integratie van beleid en het afschaffen van overbodige wet- en regelgeving. Sommige vormen van - in de loop der jaren ontstane - regelgeving zijn immers inmiddels achterhaald door of nieuwe regelgeving of private ontwikkelingen die de regelgeving overbodig maken. Integratie is noodzakelijk omdat een stapeling van EU en nationale wetgeving op het vlak van klimaat, biodiversiteit, circulaire economie, water, natuur, ammoniak, bodem, afvalstoffen en gewasbescherming elkaar in veel gevallen niet aanvult.

Concrete voorstellen:

5.1 Start per 2020 een traject in Europees verband om te verkennen of de Nitraatrichtlijn per 31-12-2025 (einde 7^e AP) ingetrokken kan worden. Uiteraard met de randvoorwaarde dat bij intrekking van de Nitraatrichtlijn de overblijvende EU regelgeving (Kaderrichtlijn Water,

Grondwaterrichtlijn) niet leidt tot slechter beleid voor de agrarische sector. Dit traject kan tot meerdere uitkomsten leiden. Bijvoorbeeld aanpassing van de Nitraatrichtlijn richting maatschappelijke eisen die circulaire economie en klimaat stellen, of aanpassing van de Nitraatrichtlijn weg van doelvoorschrift van 170 kg N uit dierlijke mest per ha. of weg van 50 mg. nitraat als indicator voor kwetsbare gebieden, kunnen ook uitkomsten van dit traject zijn.

5.2 Schaf per 2020 (of op verzoek van de sector in enig jaar tussen 2020 en 2025) het 'stelsel verantwoorde groei melkveehouderij' af (sinds 1-1-2015 in werking → groei slechts met grond of volledige verwerking).

5.3 Schaf per 2020 (of op verzoek van de sector in enig jaar tussen 2020 en 2025) het 'stelsel grondgebonden groei melkveehouderij' af (sinds 1-1-2016 in werking als AMvB Verantwoorde groei melkveehouderij (AMvB grondgebondenheid) → groei in bepaalde situaties slechts met deel verwerking en deel grond) en per 1-1- 2018 in Meststoffenwet opgenomen als Grondgebonden Groei Melkveehouderij)

Inhoudelijke thema's

In het onderstaande wordt voor een aantal inhoudelijke thema's uitgewerkt hoe deze er uit zouden moeten zien als gevolg van de herbezinning van het mestbeleid. In een aantal gevallen is de uitwerking sectorspecifiek of afhankelijk van de keuze van de ondernemer voor het verfijnde of forfaitaire systeem. Indien aan de orde zal dit worden aangegeven, indien dit niet wordt vermeld geldt het voorstel in brede zin.

6. Gebruiksnormenstelsel

Hier is het aan de ondernemers te kiezen voor A. het forfaitaire systeem of B. het verfijnde systeem. Deze worden als onderstaand ingevuld.

Concrete voorstellen:

6.1 Forfaitaire systeem

- Tabel met generieke N-gebruiksnormen behouden
- Twee opties voor derogatie: geen derogatie of slechts bedrijfsderogatie van 230/250 kg N dierlijk
- Behoud zoals nu beperkt aantal P-normen voor grasland en bouwland
- Geen mogelijkheden tot stikstofdifferentiatie

6.2 Verfijnde systeem

- Keuze voor ondernemer/grondgebruiker voor huidige gebruiksnormenstelsel of bedrijfseigen N en P normen (inclusief stikstofdifferentiatie voor fritesaardappelen, suikerbieten en granen).
- Start grootschalig traject optie bedrijfseigen normen bij melkvee en daarna akkerbouw o.b.v. BEP/BES/BEN → integraal via Kringloopwijzer melkvee en Nutriëntenbalans Akkerbouw
- Keuze melkvee: diverse pakketten, van standaard verfijnd tot maatwerk verfijnd (zie Melkveeplan)
- Standaard gewasderogatie voor gras en diverse akkerbouwgewassen.

- Stimulering van gebruik van bodemverbeteraars (inclusief champost) doorvoeren. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van passende werkingscoëfficiënten (vergelijkbaar met het regime voor compost).
- Mogelijkheid tot voorraadbemesting (o.s.) via 'N en/of P schuif' voor bepaalde teelten.

7. Middelveorschriften

Hier is het aan de ondernemers te kiezen voor A. het forfaitaire systeem of B. het verfijnde systeem. Deze worden als onderstaand ingevuld.

Concrete voorstellen:

7.1 Forfaitaire systeem

- Ruime uitrijdperiode
- Inrichting bouwplan met gewascombinaties (hoofddeelt-volgteelt-vanggewas) die leiden tot verbetering bodem- en waterkwaliteit indien aan de orde.

7.2 Verfijnde systeem

- Systeem zoals nu behouden, met aantal extra verfijningen/verbeteringen indien gewenst.
- Meer gewassen toestaan als vanggewas na mais.
- Nieuwe regels rondom vanggewas na mais/onderzaai en rijenbemesting in mais doelgerichter maken.
- Extra data om specifieke uitzonderingen te onderbouwen:
 - Per ondernemer (plaats, weer, tijd,..) specifiek.
 - Aan te tonen met bodem en weer-app en via datalogger op machines en 1 op 1 te volgen)
 - Gebruik van goedkope, praktische en wetenschappelijk verantwoorde indicatoren op bedrijfsniveau om doelrealisatie van milieukengetallen te onderbouwen.

8. Productie van mineralen

Hier is het aan de ondernemers te kiezen voor A. het forfaitaire systeem of B. het verfijnde systeem. Deze worden als onderstaand ingevuld.

Concrete voorstellen:

8.1 Forfaitaire systeem

- Ieder dier heeft forfait qua productie van mineralen (dus geen stalbalans), eventueel kan dit forfait iets uitgebreid worden t.o.v. nu voor bepaalde diercategorieën (bv. o.b.v. stal- en voersysteem, voerregime en regio)

8.2 Verfijnde systeem

- Op termijn stalbalans/BEX voor ieder dier in iedere sector
- Tot dat moment worden voor de sectoren met vaste excretiecijfers dan wel stalbalans iedere 2 jaar een (onderbouwde, transparante en inzichtelijke) update van excretiecijfers en uitgangspunten stalbalans doorgevoerd.

9. Afzet van mineralen

Hier is het aan de ondernemers te kiezen voor A. het forfaitaire systeem of B. het verfijnde systeem. Deze worden als onderstaand ingevuld.

Concrete voorstellen:

- Onbewerkte mest die niet in Nederland niet geplaatst kan worden moet verwerkt worden tot marktgerichte producten. Om kringlopen te sluiten is een deel van de producten uit mestverwerking inpasbaar in de Nederlandse afzetmarkt ter vervanging van kunstmest.
- Afzet van kwaliteitsproducten producten uit mestverwerking moet actief bevorderd worden.

9.1 Forfaitaire systeem

- Bedrijven in dit systeem kunnen mest zonder bemonsteren en zonder AGR/GPS afzetten o.b.v. forfaits. Desgewenst kunnen hieraan beperkende dan wel ruimere voorwaarden worden verbonden, denk aan:
 - Alleen afzet in de regio
 - Alleen afzet naar ontvangende bedrijven die ook aan het forfaitaire systeem deelnemen
 - Bedrijven die structureel 100% van de mestproductie naar 1 verwerker afzetten onder het forfaitaire regime laten vallen
- Bij (volledige) afzet in de regio kan ook de wet verplichte mestverwerking en wet grondgebonden groei worden afgeschaft

9.2 Verfijnde systeem

- Mestafzet houden zoals nu:
 - AGR/GPS
 - Stalbalans
 - Verfijnde transportregelgeving voor specifieke doelgroepen behouden, denk aan:
 - Champost
 - Boer-boer
 - Waterige fractie konijnengier
- Verplichte mestverwerking voor bedrijven met overschot in combinatie met een deugdelijk, transparant en praktisch werkend systeem van VVO's
- Invoering van nieuwe mogelijkheden voor koppeling van grond aan mest via de Gecombineerde Data Inwinning
- Wet verplichte mestverwerking en wet grondgebonden groei afschaffen voor melkvee: via Visie Grondgebondenheid wordt immers alle mest verplicht binnen 20 km afgezet en is groei zonder grond (eiwit van eigen land) niet mogelijk. Fosfaatrechten limiteren de veestapel (nog niet in beeld bij introductie genoemde wetten).

10. Volumebeleid

Het volumebeleid is in Nederland zeer divers geregeld: nationale plafonds voor N en P productie en sectorplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee. Laatstgenoemde 3 sectoren kennen ook dierrechtenstelsels, andere sectoren kennen dit niet. Kleine sectoren zoals bv. de geitenhouderij kennen echter wel 'provinciale bouwstops' en de nertsenhouderij wordt

verboden per 2024. Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw zijn er daarnaast (met wisselend succes en voor langere of kortere tijd) vele andere systemen rond 'volumebeleid' in omloop geweest (denk bv. aan mestproductierechten (grondgebonden en niet-grondgebonden) en mestafzet overeenkomsten).

Invoering van nieuwe stelsels rond volumebeleid (zie recentelijk introductie fosfaatrechtenstelsel) leiden tot veel beroering en weinig feitelijke verduurzaming van de veehouderij. LTO Nederland pleit daarom om voorlopig het huidige systeem te handhaven, maar wel te voorzien van een aantal verbeteringen.

Concrete voorstellen:

- 10.1 Huidige stelsel van dierrechten en fosfaatrechten periodiek (elke drie jaar) evalueren en dan bepalen of het behouden zou moeten blijven en voor hoe lang.
- 10.2 Uitzonderingen doorvoeren voor bedrijven/sectoren met volledige mestverwerking (pluimvee) of individuele afrekenbaarheid (KLW-fosfaatrechten melkvee, wel binnen eigen sectorplafond).
- 10.3 Indien sectoren (nertsen, geiten) op eigen verzoek met voorstellen komen voor verantwoordelijke ontwikkeling dat dient het gesprek met deze sectoren te worden aangegaan.