

Projectbeschrijving: Ex ante evaluatie milieuverantwoorde mestproductie en -afzet na 2015

Vraagstelling

Het Nederlandse mestbeleid bestaat uit twee pijlers namelijk het stelsel van gebruiksregels voor meststoffen (gebruiksnormen en gebruiksvorschriften) en (ondersteunende) regels voor de begrenzing van de mestproductie (dierlijke mest van varkens en pluimvee). Ook de melkquotering levert indirect een begrenzing van de mestproductie van melkrundvee. Vastgelegd is dat beide stelsels in 2015 worden beëindigd. Daarmee verdwijnt de tweede pijler van het mestbeleid die moet voorkomen dat het stelsel van gebruiksnormen teveel onder druk komt. Door het kabinet zijn verschillende opties (ontwikkelingsrichtingen) geformuleerd waarmee vanaf 2015 in deze situatie kan worden voorzien. Tevens is de sector uitgenodigd om binnen enkele maanden met concrete plannen te komen.

Doelstelling

Verkennen van de verschillende opties (ontwikkelingsrichtingen) van het mestbeleid, gericht op een verantwoorde afzet van door de Nederlandse veehouderij geproduceerde dierlijke mest, mede gelet op het geheel van milieudoelen voor de veehouderij in Nederland.

Aanpak

Op 18 januari heeft de Staatssecretaris van EZ (Mevrouw Dijkma) mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Mevrouw Mansveld) het voornemen voor verdere behandeling van de wijziging van de Meststoffenwet naar de Tweede Kamer gezonden. Daarin is een ex ante beleidsevaluatie aangekondigd waarbij een aantal ontwikkelrichtingen voor het mestbeleid na 2015 worden geschetst.

De staatssecretaris van EZ schetst drie mogelijke ontwikkelingsrichtingen vanaf 1 januari 2015:

1. Alleen een mestverwerkingsplicht (via Mestverwerkingsovereenkomsten-MVO'en) voor een deel van de mestproductie waarbij een eventuele groei van de veestapel gecombineerd zou kunnen worden met een groei van het percentage verplichte mestverwerking. De totale omvang van de mestproductie wordt in deze ontwikkelrichting niet aan een maximum gebonden;
2. Verplichte mestverwerking in combinatie met mestplaatsingsovereenkomsten (MPO'en). Dit is geheel in overeenstemming met het huidige wetsvoorstel zoals ingediend op 3 juli 2012. Beide instrumenten bepalen de totale mestplaatsingsruimte. De totale omvang van de mestproductie wordt ook in deze variant niet aan een absolute grens gebonden maar kan toenemen als de mestverwerking groeit en de binnenlandse afzet verder adequaat geregeld is;
3. Verplichte mestverwerking in combinatie met productierechten. De huidige varkens- en pluimveerechten blijven bestaan en worden aangevuld met productierechten voor de (melk)rundveehouderij. Dit impliceert het herinvoeren van productierechten voor rundvee. Alleen in deze variant wordt de mestproductie begrensd.

Daarnaast is de sector uitgenodigd om naast deze drie ontwikkelingsrichtingen concrete plannen voor zowel voldoende mestverwerkingscapaciteit als voor aanvullende maatregelen aan te dragen.

Aannamen en uitgangspunten

Veestapelontwikkeling

De verwachtingen over de omvang van de veestapel in 2025 en de structuur (diersoorten en regionale verdeling) wanneer er in 2015 geen productiebegrenzing meer is, bij verder ongewijzigd beleid worden gebaseerd op de LEI perspectieven studie uit 2009 c.q. de LEI studie "In perspectief". Hierbij rekening houdend met de meest recente ontwikkelingen van de veestapel met aangeven van onzekerheidsmarges (bandbreedte). Prognose zowel nationaal als regionaal.

Mineralenproductie veestapel

Raming mineralenproductie veestapel totaal en per categorie uitgaande van de veestapelprognose (zowel nationaal als regionaal). Hierbij rekening houdend met de inzet van veevoermaatregelen (voerspoor; enkele varianten). Het plafond voor de productie stikstof en fosfaat via dierlijke mest van 2002 wordt als randvoorwaarde ook meegenomen.

Mestverwerkingscapaciteit

Welke omvang van mestverwerking kan tussen 2013 en 2015 worden gerealiseerd? Wat is een realistische inschatting voor de capaciteit tussen 2015 en 2020/2025 mede gelet op de verwachtingen op gebied van subsidie- en garantstellingsregelingen, investeringsfondsen etc.

PBL projectplan ex ante evaluatie mestbeleid

alsmede energieprijzen en grondstofprijzen? Welke technieken worden gekozen? De capaciteit van bestaande en te verwachten installaties (in 2014/2015) wordt aangeleverd door LTO mede namens andere initiatiefnemers (verdeeld in drie regio's Zuid, Oost en overig Nederland).

Bij de verwerking moet rekening worden gehouden met de verruimde definitie van mestverwerking in het voorstel voor gewijzigde Meststoffenwet (ook export wordt als zodanig beschouwd). Hierbij ook rekening houden met regelgeving in buitenland (exporteisen). Verder ook aandacht voor de mogelijkheid tot overdracht van mestverwerking. Uitgangspunt is dat er wat betreft mestverwerking een schot bestaat tussen de diercategorieën (er is geen overdracht mogelijk van de verwerkingsplicht van varkens- en rundveebedrijven naar pluimveebedrijven).

Afzetruimte dierlijke mest in Nederland

Met welke afzetruimte voor dierlijke mest in 2015 rekening moet worden gehouden hangt sterk af van het 5^e Actieprogramma: wat zijn stikstof- en fosfaatgebruiksnormen en de stikstofwerkingscoëfficiënten. Deze factoren beïnvloeden de acceptatie van dierlijke mest door bijvoorbeeld akker- en tuinbouwbedrijven;

Met EZ en I&M is verder afgesproken dat voor de fosfaatgebruiksnormen in 2015 de volgende uitgangspunten worden gehanteerd: i) de fosfaatgebruiksnormen voor 2015 conform het 4^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en ii) de fosfaatgebruiksnormen van 2013 (standstil gebruiksnormen van 2013).

De omvang en hoogte van de verlengde derogatie (mogelijk breder dan grasland, andere diersoorten dan graasvee, mestconcentraten) is ook een belangrijke randvoorwaarde. Ook moet nog een aannname worden gedaan ten aanzien van de afzet van onbewerkte en licht bewerkte dierlijke mest (mestscheiding).

Afgesproken is om bij de ex ante uit te gaan van de huidige derogatie (250 kg/ha N uit dierlijke mest voor bedrijven met tenminste 70% gras).

Milieugevolgen

Wat betreft de milieudoelen voor de veehouderij worden de volgende emissies beschouwd.

Naast de productie van stikstof en fosfaat door de veestapel betreft het de emissie van ammoniak en broeikasgassen (CO₂, CH₄, N₂O). Emissie van geur, fijn stof en effecten op de organische stofaanvoer en resource efficiency (energie, nutriënten) zullen alleen in kwalitatieve zin worden benoemd.

Emissies naar water en bodem zijn geen onderwerp van analyse aangezien deze primair door de gebruiksnormen en gebruiksvorschriften van de Meststoffenwet bepaald worden. Wel zal worden aangegeven of de mest(be)(ver)werking leidt tot wijzigingen in de verhouding tussen het gebruik van dierlijke mest en kunstmest (met mogelijke gevolgen voor de N- en P-overschotten).

Alternatieve opties voor ontwikkelingsrichting

1. Een alternatieve ontwikkelrichting kan zijn het vergroten van het aandeel van de NL vleesproductie dat bestaat uit duurzamer geproduceerd vlees (hoogwaardiger productie). Bijvoorbeeld via het beter leven kenmerk (meer 1 tot 3 sterrenvlees). Hiermee zou een vergelijkbaar tot beter bedrijfsinkomen in de intensieve veehouderij mogelijk zijn bij een kleinere veestapel en dus lagere mestproductie.

2. Opties vanuit de sector

LTO presenteert twee databestanden van bestaande mestverwerkingsinstallaties en initiatieven voor nieuwe installaties. Hierbij worden 4 fasen onderscheiden: ideeën, vergunningen, financiering en bouw. Behalve de fosfaatstroom wordt ook de stikstofstroom meegenomen. LTO e.a. bezien of men op gebied van emissies naar milieu en toetsing aan milieudoelen met een aanvullend voorstel komt. Uiterlijk voor 1 juli a.s.

Uitvoeringscriteria voor ontwikkelingsrichtingen

Voorgesteld worden: het aantal reguleringslijnen, de sturingskracht, de uitvoeringlast voor bedrijven, de uitvoeringslast voor overheid, de economische gevolgen voor bedrijven, de concurrentiepositie van de NL veehouderij, uitnodigend tot verduurzaming, flexibiliteit en snelheid waarmee het kan worden ingevoerd.

Hierbij niet alleen kijken naar de nationale ontwikkeling maar ook naar de regionale ontwikkeling.

Methode van onderzoek

Voor deze evaluatie wordt maximaal gebruik gemaakt van resultaten uit eerder onderzoek o.a. LEI perspectievenstudie, Capgemini/Alterra (sturingsinstrumenten veehouderij na 2015), Alterra (Grootschalige toepassing mestconcentraten), PBL (welke veestapel past in Nederland), EMW 2012 rapportages etc.

PBL projectplan ex ante evaluatie mestbeleid

Daarnaast zal aanvullend scenario-onderzoek plaatsvinden d.m.v. (eenvoudige) modellen naar de milieukundige en economische gevolgen van verschillende combinaties van economische perspectief en beleid (ontwikkelingsrichtingen c.q. rekenvarianten).

Uitvoering onderzoek

PBL werkt projectplan verder uit met varianten en indicatoren voor de toetsing. Dit wordt in samenspraak met en ter toetsing voorgelegd aan de WUR partners en de CDM.

Vervolgens aanpassing projectplan en goedkeuring door opdrachtgevers. De sector (onder regie van LTO) levert informatie over mestverwerking uiterlijk 1 juli 2013 aan PBL en WUR.

Het evaluatieonderzoek wordt uitgevoerd door PBL in nauwe samenwerking met WUR instituten. PBL maakt gebruik van de expertise bij CDM voor de vraagarticulatie en nadere uitwerking.

Verder zal de kwaliteitsborging ook via CDM worden geregeld.

Ook zullen de provincies op enig moment worden geconsulteerd. PBL zal dit via het IPO regelen. Daarnaast ligt contact met de provincie N-Brabant voor de hand. Afstemming met VNG (p.m.)

Samenstelling consortium

PBL in samenwerking met WUR instituten (Alterra, LEI, LR, PRI).

WUR inzet wordt geleverd vanuit het BO project Effecten mestbe- en verwerking op nationaal niveau (BO-20-004).

Planning

Maart- April 2013: overleg en plaatsbepaling. Concept projectplan en inhoudsopgave

Mei - Juni 2013: consultatie CDM en WUR, nadere uitwerking onderzoeksvragen, regelen onderzoeksoopdrachten en vaststelling projectplan.

1 juni - 15 juli 2013: eerste resultaten; vaststellen rekenmethodiek inclusief uitwerking indicatoren.

15 september 2013: 1^e versie berekeningen en rapport (synthese) gereed

1 oktober 2013: concept rapport gereed

15 oktober: oplevering definitief rapport (pdf versie)

PBL

Juni 2013