

# Notitie

## Mestverwerkingsplicht voor niet grondgebonden veehouders Beschouwing over spoor 2 toekomstig mestbeleid

**Opdrachtgever:** Team Mest ministerie LNV, Coviva  
**Auteurs:** Jan Roefs, Rembert van Noort - NCM  
**Datum:** 4 augustus 2023

### Inhoud

1. Aanleiding.....	2
2. Vraag aan NCM.....	5
3. Doelen toekomstige beleid t.a.v. mestverwerking .....	6
Doel 1: Hoogwaardige producten.....	7
Doel 2: Lage emissies naar het milieu.....	10
Doel 3: Kringlopen sluiten.....	12
Doel 4: Transparante, geborgde keten.....	12
Randvoorwaarde 1: zo eenvoudig mogelijk beleid.....	14
Randvoorwaarde 2: ruimte voor innovatie.....	14
4. Een denkrichting voor de toekomstige mestverwerkingsplicht.....	16
Is alles ook echt alles? .....	17
Eisen aan de erkende mestverwerkers.....	19
5. Wat betekent dit voor de landbouwers?.....	22
6. Conclusies.....	25
Geraadpleegde literatuur .....	27
Bijlage: Geraadpleegde organisaties en vragenlijst.....	28

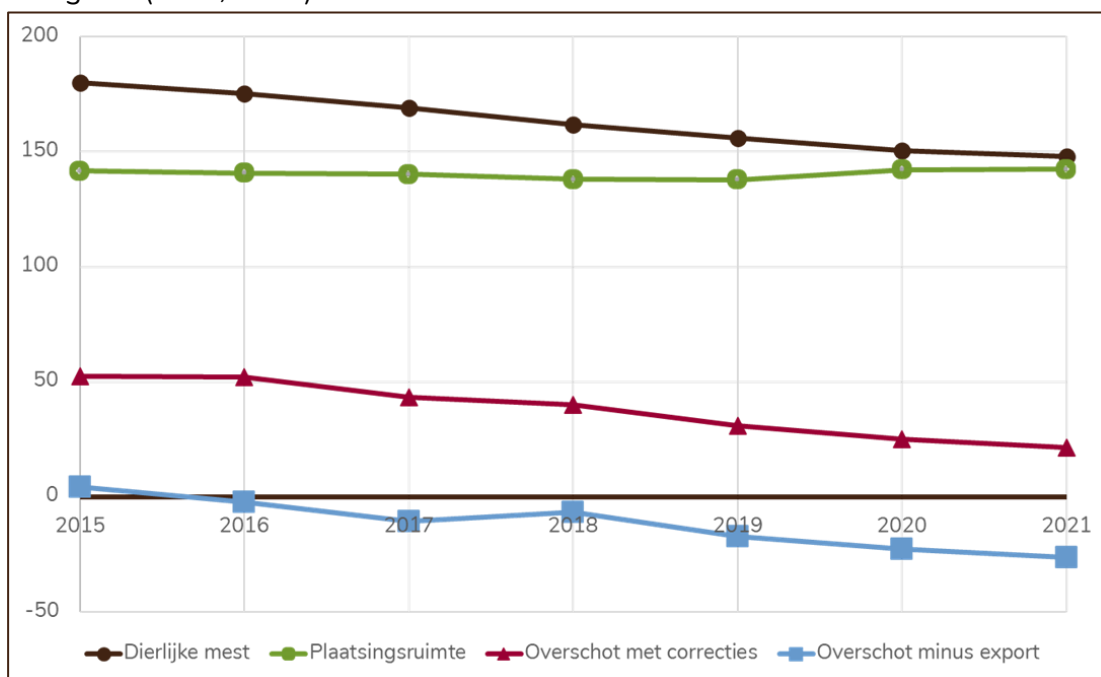
# 1. Aanleiding

Het huidige mestbeleid kent een mestverwerkingsplicht die gericht is op de export van fosfaat. Veehouders kunnen aan de mestverwerkingsplicht voldoen door een deel (zie de figuur) van hun bedrijfsoverschot aan fosfaat:

- direct af te zetten naar buitenland (aantonen via VDM's);
- indirect af te zetten naar het buitenland via een mestbewerker in Nederland (via 3PO);
- te leveren aan een NVWA-erkend bedrijf voor de productie van mestkorrels of assen (BMC Moerdijk) (via VDM's);
- door VVO's te kopen, waarbij een andere veehouder meer mest heeft verwerkt dan zijn eigen mestverwerkingsplicht.



De huidige mestverwerkingsplicht dateert uit 2014. De ontwikkelingen op de mestmarkt laten zien dat het nationaal overschot aan fosfaat na invoering van de mestverwerkingsplicht in 2014 fors is gedaald (NCM, 2022). Op langere termijn zal deze neerwaartse trend sterk doorzetten door een verwachte krimp van de veestapel (NCM, 2021). De komende paar jaar zal het nationaal overschot aan stikstof uit dierlijke mest daarentegen nog flink toenemen. Dit laatste komt met name door de afbouw van de derogatie. (NCM, 2023)



Ontwikkeling van de mestbalans 2015-2021

Het vorige kabinet heeft een heldere lijn uitgezet om op deze punten een grote stap te kunnen zetten, en die kent een simpel uitgangspunt: een veehouder is 100% grondgebonden of 100% niet-grondgebonden. Dit is het startpunt van deze notitie.

## Contouren nieuwe mestbeleid:

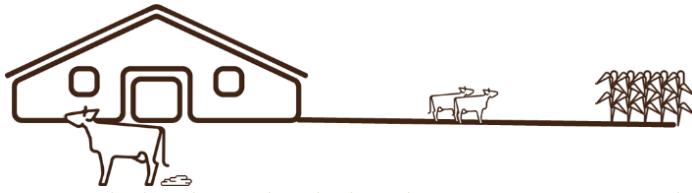


- 1. Grondgebondenheid:**  
alle geproduceerde mest op eigen grond of op grond van een collega in (regionaal) samenwerkingsverband
  - volledig voor melk- en rundvleesveehouderijen
  - veehouders in andere sectoren kunnen hiervoor kiezen
  
- 2. Afvoer en verwerking van mest:**  
niet-grondgebonden bedrijven zetten alle mest die zij produceren af
  - meer transparantie in meststromen
  - professionalisering van de mestverwerkingsketen
  
- 3. Gebiedsgerichte aanpak:**  
een pakket aan gebieds- en teeltgerichte maatregelen
  - voor gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft

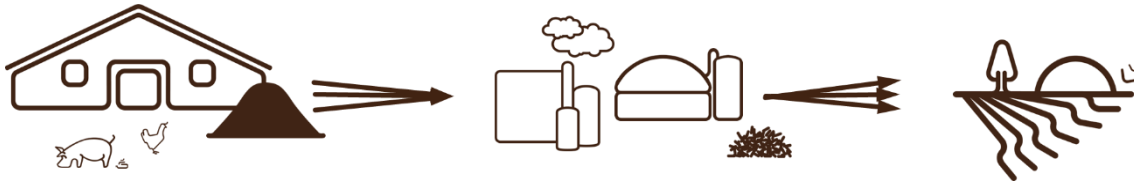
Het wordt daarmee alles of niets voor een veehouder: oftewel je hebt voldoende grond om alle mest te kunnen plaatsen, of je voert alle geproduceerde mest af naar de 'mestverwerking'. 100% mestverwerking is ook echt 100%: alle geproduceerde mest moet worden afgevoerd, zelfs als je nog wat grond hebt, dan mag je die niet met eigen mest bemesten. Uiteraard mogen die percelen wel worden bemest, maar daarvoor is er dan aanvoer van een grondgebonden veehouder of vanuit de mestverwerking. Landbouwpercelen zijn in deze situatie dan in de praktijk gekoppeld aan een grondgebonden veehouder in de buurt, of niet.

In de tussentijd zijn de uitgangspunten wat veranderd. Zo zal de definitie 'grondgebondenheid' waarschijnlijk niet meer aan de mestplaatsingsruimte worden gerelateerd maar aan een verplicht areaal grasland per koe. Een ander discussiepunt is of '100 % mestverwerking' ook daadwerkelijk 100% van de mestproductie betekent, of dat het gaat om de bedrijfsoverschotten. Deze mogelijke wijzigingen hebben uiteraard gevolgen voor de uitwerking van het tweede spoor.

In de praktijk zullen verreweg de meeste varkens-, kalver- en pluimveehouders niet grondgebonden zijn en voor spoor 2, '100% afvoer en verwerking' kiezen.



Een grondgebonden veehouder kan al zijn mest op eigen grond aanwenden.



Een niet grondgebonden veehouder voert al zijn mest af naar de 'mestverwerking'. De mestverwerker levert meststoffen aan de niet veegebonden akkerbouw en tuinbouw.

Het doel van deze notitie is om een beter begrip te verkrijgen van wat spoor 2 '100% mestverwerking voor niet grondgebonden veehouders' betekent. Wat wordt er mee beoogd, hoe kan het in de praktijk gaan functioneren, hoe draagt het bij aan andere doelen die we in Nederland hebben als bodem, water, klimaat, stikstof, energie, stal en kringloop?

Voor de varkenshouderij, de actoren eromheen en de andere niet grondgebonden veehouders is het erg belangrijk dat er meer duidelijkheid komt over de verplichte mestverwerking. Pas dan is het goed mogelijk voor ondernemers om de juiste keuzes te maken, qua investeringen, qua locatiekeuze, enzovoorts.

## 2. Vraag aan NCM

CoViVa en LNV willen dit vraagstuk oppakken en hebben NCM om advies gevraagd. Het is een activiteit van de CoViVa-stuurgroep 'stallen en mestverwerking' waar NCM ook deel van uitmaakt.

Het is wenselijk om spoor 2 100% mestverwerking voor niet grondgebonden bedrijven verder uit te werken in een integraal perspectief. En wat gaat dat betekenen voor varkenshouders en mestverwerkers.

Mest speelt een grote rol in belangrijke thema's als bodem, water, klimaat, stikstof, energie, kringloop. Hoe kan spoor 2 helpen in het realiseren van deze doelen?

De huidige situatie veroorzaakt veel onduidelijkheid bij veehouders en mestverwerkers over waar het met de mestverwerking in Nederland naar toe gaat. Daarbij ontbreekt het aan samenhang tussen de genoemde beleidsthema's die 'mest' als gemene deler hebben. Deze situatie staat de vooruitgang die nodig is om doelen te realiseren in de weg. Om de invoering van het spoor mestverwerking zo integraal en praktisch als mogelijk te maken, zal NCM in dit project de volgende vragen beantwoorden:

- Welke beleidsopties/scenario's/visies kunnen ontwikkeld worden om de gewenste integrale aanpak vorm te geven in het spoor mestverwerking? Hoe kan verplichte mestverwerking gedefinieerd worden?
- Op welke manier kan het spoor mestverwerking bijdragen aan de uitdagingen op het gebied van bodem, water, klimaat, stikstof, energie, stal en kringloop?
- Wat is de impact van de uitgewerkte beleidsopties op de varkenshouderij en de mestverwerkingssector? Wat betekent het spoor mestverwerking voor andere veehouderij sectoren en met de plantaardige sectoren? En wat is het gevolg daarvan?
- Waar liggen knelpunten en succesfactoren om tot een succesvolle implementatie te komen?

### Werkwijze

De resultaten in deze rapportage zijn tot stand gekomen door:

- Literatuurstudie van diverse nota's, kamerbrieven en beleidsplannen van de overheid;
- Vraaggesprekken gevoerd met stakeholders vanuit de landbouw, overheid en anderen (zie de bijlage).
- Discussie over de samengevatte gespreksresultaten in verschillende overleggen met o.a. Coviva Stuurgroep Stal en Mestverwerking, POV en LNV.

### 3. Doelen toekomstige beleid t.a.v. mestverwerking

Met de stip op de horizon '100% grondgebonden of 100% mestverwerking' ontstaat er een geheel nieuwe situatie voor veehouders, onder andere:

- Melkveehouders moeten voldoende grond hebben, en hebben daarmee hun eigen mest zelf nodig. Deze mest komt dus niet meer op de vrije markt. Dit is het grootste deel van het mestvolume in Nederland.
- Niet grondgebonden bedrijven hebben straks een overschot van 100%: alle geproduceerde mest komt wel op de markt.
- Akkerbouwers en tuinders hebben voor de aanvoer van mest de keuze tussen het sluiten van een 'regionaal grondcontract met een veehouder' of het afnemen van meststoffen uit de mestverwerking. Ze kunnen natuurlijk ook afzien van dierlijke mest of mest importeren.
- Er is geen sprake meer van regio's met verschillende verwerkingspercentages.
- Er is ook geen sprake meer van VVO's.
- Wellicht wordt er gewerkt aan andere doelen dan het huidige (exporteren van een niet plaatsbaar mestoverschot).

Maar wat is wel het doel, wat wordt de definitie van mestverwerking?

In de Kamerbrief van 13 april 2021 schrijft toenmalig minister Schouten hierover het een en ander (ministerie van LNV, 2021):

*'...Met mijn beschrijving van het toekomstig mestbeleid heb ik de stip op de horizon gezet voor een **eenvoudiger, beter uitvoerbaar en handhaafbaar mestbeleid**.*

*....Door te sturen op transparante meststromen, het sluiten van kringlopen en de toepassing van innovatieve technieken kunnen emissies worden teruggedrongen...*

*Hiervoor is in de eerste plaats van belang dat mestverwerkingsproducten **aansluiten bij de vraag van akkerbouwers** gelet op de behoeften van bodem en gewas....*

*....Een potentieel interessant aspect is het inzichtelijk maken van het nutriëntengehalte van mest na verwerking....*

*Ook moeten de mestverwerkingsproducten voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving....*

*Met de nieuwe definitie moet mestverwerking **bijdragen aan het sluiten van kringlopen en het beperken van emissies**....*

*....**verantwoording en borging van de meststromen** van niet-grondgebonden bedrijven voor afvoer en verwerking.....*

Hierbij wordt gekeken naar een **breed spectrum aan verwerkingsmethoden**. Een aandachtspunt bij de uitwerking is hoe om te gaan met de afvoer van mestsoorten, zoals stromest en biologische mest, waarnaar vanuit de behoefte van bodem en gewas of een specifieke bedrijfsvoering bijzondere vraag is.'

Hieruit kunnen we opmaken dat er een omslag met meerdere doelen wordt nagestreefd:

- 1) Uit onbewerkte mest wordt een **hoogwaardiger** product gemaakt waar een **marktvraag** naar is; we verlaten dus de 'afvalbenadering' (plaatsen van een ongewenst overschot).
- 2) Mestverwerking levert een bijdrage aan een duurzame landbouw, doordat de **emissies** naar het milieu (nitraat, ammoniak, broeikasgassen en andere) lager worden
- 3) en **kringlopen** beter worden gesloten – dus met zo min mogelijke verliezen en 'zo dichtbij als mogelijk, zo ver weg als nodig'.
- 4) Er ontstaat een sterke, **transparante en geborgde keten**.

met een aantal randvoorwaarden:

- 5) Een **zo eenvoudig mogelijk beleid** met lagere kosten voor uitvoering en handhaving
- 6) Ruimte voor **innovatie** waar een breed scala aan technieken kan worden toegepast om de doelen te bereiken.

Er is dus geen sprake meer van een eendimensionale opdracht, zoals dat nu het geval nog is. Om dit beter te begrijpen zullen de vetgedrukte kernwoorden nader worden beschouwd:

### **Doel 1: Hoogwaardige producten**

Op dit moment heeft overtollige mest vaak een negatieve prijs. Het gevaar bestaat dan dat deze mest als een afval wordt beschouwd. Eigenlijk is dit een gevolg van een teveel van het goede: organische mest is namelijk geen afval maar een cruciale bron om planten te voeden en de bodemkwaliteit te verbeteren. Organische meststoffen zijn waardevol.

We zien dan ook een wisselend beeld, ook in Nederland: situaties waar voor mest wordt betaald (de biologische landbouw, stalmest, mestkorrels) en situaties waar men geld ontvangt om mest te accepteren.

#### Hoogwaardige meststof

Maar wat is nu een hoogwaardige meststof? Deze vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden, omdat het afhangt van allerlei factoren en belangen, zoals:

- De gehalten aan nutriënten
- De werkzaamheid van de nutriënten en hoe verloopt dit in het groeiseizoen? En hoe voorspelbaar is dat? En wat is de beschikbare informatie over gehalten e.d., zodat een teler gericht de gewasgroei kan sturen?
- De verhouding tussen nutriëntengehaltes
- De bijdrage aan de bodemkwaliteit en -weerbaarheid;

- De waarde van de gewassen (omzet per hectare), en de stress- en ziektegevoeligheid van een gewas (belang van een ongestoorde groei)
- Toepasbaarheid: is de meststof eenvoudig (hoge gehalten!) en precies aan te wenden in een gewas. En zijn de machines om aan te wenden beschikbaar?
- Passend in marktconcepten van afnemer (certificaten als Global GAP of SKAL)
- Lage kosten voor opslag en aanwending
- Imago / perceptie bij de akkerbouwer of tuinder
- Veiligheid en voorkomen overlast of risico's
- Invloed van regelgeving (gebruiksruimte, maar bijv. ook RENURE-status)

In dit licht bezien gaat het bij doel 1) - een hoogwaardig product maken - dus om drie zaken:

- Lever meststoffen die waarde hebben voor de gebruiker.
- Voorkom dat er toch negatieve marktprijzen ontstaan door lokale overschotmarkten te voorkomen. Het gaat niet om het product, maar om de product-marktcombinatie: zet de producten daar af waar er schaarste is. In de overschotgebieden is er een overschot aan fosfaat, maar wel degelijk een tekort aan stikstof en kalium.
- Voorkom dat er te hoge kosten in de keten worden gemaakt.

Enkele reacties van stakeholders over hoogwaardige producten zijn:

- "Hoogwaardig? Laat dat aan de markt over."
- "Toegevoegde waarde? Toegevoegde kosten bedoel je!"
- Ontlast gebieden met mestoverschot door uit die regio's af te voeren.

Het consequent doorvoeren van de eerste twee pijlers (dus 100% verwerkingsplicht van de geproduceerde mest) van het toekomstige mestbeleid kan hieraan bijdragen.

Positieve prijzen bij de afnemer betekent overigens niet dat dit ook tot positieve prijzen voor de veehouder leidt. Immers, er worden ook kosten gemaakt: voor transport, opslag, aanwending, mestverwerking e.d., en die kosten zijn hoog. Daarom bestaan er drie situaties naast elkaar:

- Een positieve prijs voor iedereen: de afnemer koopt een organische meststof, de veehouder ontvangt geld voor de geleverde mest; iedereen in de keten beschouwt mest als een waardevolle grondstof waar we zuinig mee omgaan. Het moge duidelijk zijn dat dit de meest gewenste situatie is als we een kringlooeconomie willen.
- Een negatieve prijs voor iedereen: de veehouder betaalt voor de mestafzet, de afnemer ontvangt een vergoeding voor het accepteren van mest.
- De afnemer betaalt voor de organische meststoffen, maar de veehouder moet toch een poorttarief betalen.





Alle drie de situaties komen voor, ook de derde situatie. Dit wordt bevestigd door het project NL Next Level Mestverwaarding. In dit onderzoek is namelijk vastgesteld dat het zeker mogelijk is om waardevolle meststoffen met een positieve prijs te maken, en dat er bovendien een grote markt voor is. Echter, de kosten voor de drijfmestverwerking en logistiek blijken zo hoog te zijn dat dit niet zorgt voor inkomsten bij de veehouder: een fors poorttarief blijft nodig. Dit is zodanig dat het belang van de tussenliggende schakel in de keten (de mestdistributeur en/of -verwerker) eerder bij het poorttarief komt te liggen dan in de productwaarde in de afzetmarkt. (Van Dijk et al., 2020; Gollenbeek et al., 2020, 2021a, 2021b, 2022).

#### Mest heeft ook waarde buiten de landbouw

Het zal niet altijd meevallen om – uitgaande van drijfmest – tot positieve prijzen te komen voor iedereen in de keten. Een hogere waarde kan echter ook buiten de landbouw worden gezocht, en – in het streven naar een circulaire economie en lagere afhankelijkheid van fossiele grondstoffen – lijken hier grote kansen te liggen.

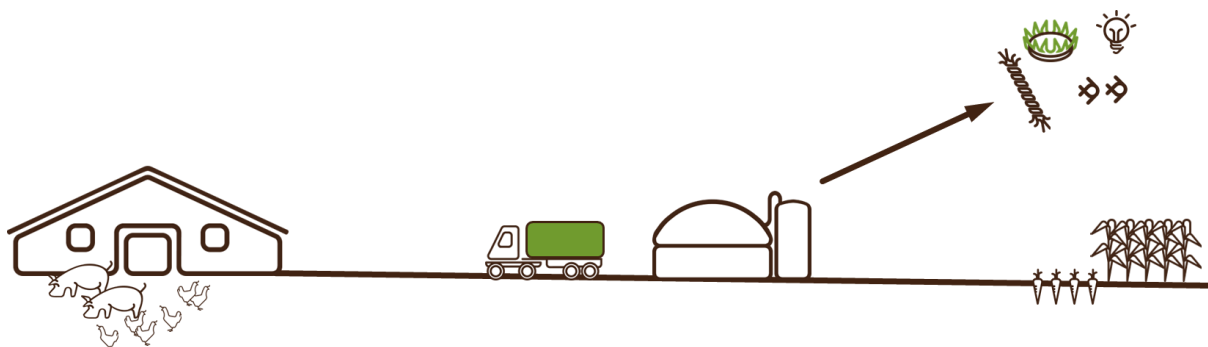
Het meest concrete en toegepaste voorbeeld is de productie van biogas. PPS Next Level Mestverwaarding liet in een aanvullend onderzoek zien dat dit significant bijdraagt aan een hogere waarde voor de mest, en zelfs dat er in uitzonderlijke gevallen een positief poorttarief mogelijk is.

We moeten hierbij beseffen dat deze studie uitging van een aantal standaard-, niet geoptimaliseerde scenario's, en ook met prijzen van voor de energiecrisis. Er kan daarom waarschijnlijk nog aanzienlijke winst worden behaald (Platform Groen Gas en NCM, 2022); bovendien kan dit met innovaties verder worden verbeterd. In de praktijk wordt dit ook al zichtbaar; er worden op dit moment namelijk al concrete business cases uitgewerkt met een poorttarief voor drijfmest van rond de nul euro; steevast is groene energie (groen gas, bio-LNG) de belangrijkste inkomstendrager van deze initiatieven.

Ook buiten de wereld van groen gas liggen er kansen. Mest is een grote, zo niet de grootste bron van biomassa-reststromen in Nederland, wat in de transitie van fossiele naar circulaire grondstoffen ongetwijfeld tot nieuwe perspectieven leidt. Een aantal voorbeelden van deze kansen zijn al erg ver in de ontwikkeling (TRL 6-7) of bestaan zelfs al in de praktijk in het buitenland.

- Vervanging van veen in substraat of potgrond
- Als substraat voor de paddenstoelenteelt.
- Meststoffen voor particulieren, openbaar groen e.d.

- Toepassingen als grondstof of halfproduct voor industriële toepassingen (bijv. nylon, mierenzuur, isolatiemateriaal, ammoniakwater, ammoniumsulfaat)
- Opwaardering van biomassa (incl. hoogwaardig eiwit en inhoudsstoffen) via de teelt van algen of insecten
- Inspelen op de markt voor CO<sub>2</sub>-credits of andere maatschappelijke diensten



## Doel 2: Lage emissies naar het milieu

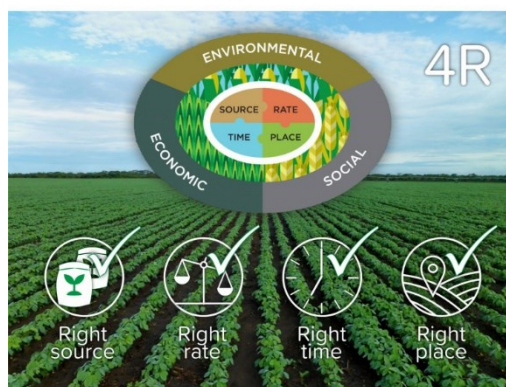
Mest is waardevol en onmisbaar, maar ook een belangrijke bron van emissies naar de lucht, het water en de bodem, met negatieve gevolgen voor de natuur, het milieu of omwonenden.

Het gaat met name om de volgende emissies:

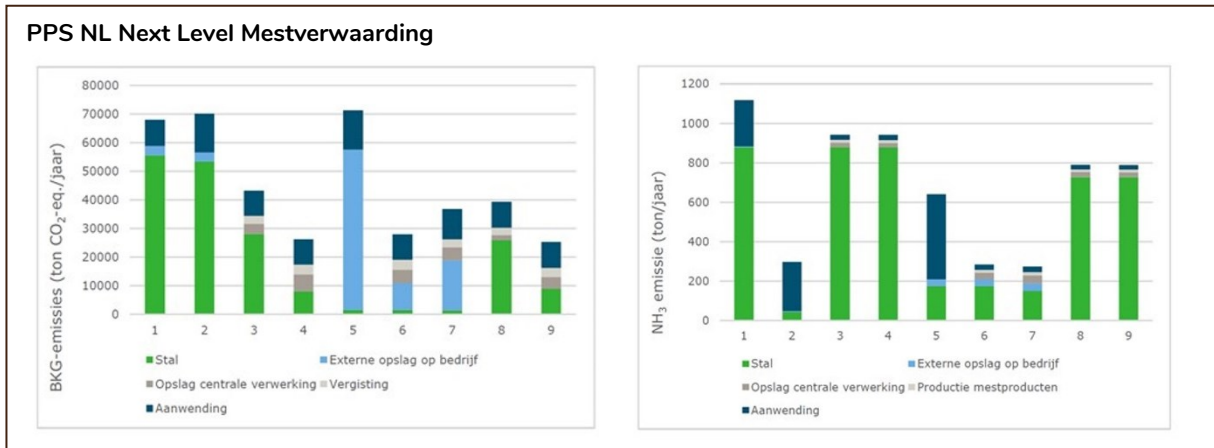
1. Nitraat
2. Andere nutriënten als fosfaat, zwavel of zware metalen
3. Ammoniak
4. Broeikasgassen (methaan, CO<sub>2</sub>, lachgas)
5. Verspreiding van diverse andere stoffen als ziektekiemen, antibiotica, fijnstof en geur

Om verlies van nutriënten naar het water te voorkomen zijn de vier juistheden van bemesting van toepassing: de juiste meststof in de juiste dosering, op de juiste plaats en het juiste moment toegediend. De rol van mestverwerking hierbij is om de juiste meststof te maken, zodat hij precies en voor de praktijk haalbaar kan worden aangewend voor een specifiek doel.

Een belangrijk proces hierbij is het scheiden in een organische en een anorganische fractie. Een voldoende hoog droge stofgehalte van de fosfaatrijke organische fractie is van belang om deze kostentechnisch naar tekortgebieden te brengen.



Om de verliezen naar de lucht – met name ammoniak en broeikasgassen – te beperken is een integrale aanpak nodig. De uitstoot komt vooral vrij uit de stallen, tijdens de opslag van mest en tijdens het aanwenden op het land plaats en alleen in een gezamenlijke aanpak komen we tot de beste oplossingen.



Het onderzoeksproject NL Next Level Mestverwaarding heeft een aantal scenario's in de varkenshouderij doorgerekend op de emissie van CO<sub>2</sub>-equivalenten (links) en van ammoniak (rechts). Om tot lage broeikasgasemissies te komen is verwerking van verse mest nodig, kortom: een combinatie van een brongericht stalsysteem en mestverwerking (scenario 4-6-9) nodig. Wel dagontmesting maar geen mestverwerking (scenario 5) heeft geen zin omdat de emissies niet worden voorkomen maar worden verplaatst van stal naar mestopslag. Om tot lage ammoniakemissies te komen is of een luchtwasser (2) of een combinatie dagontmesting + mestverwerking nodig (6, 7).

Voor de kalverhouderij gelden vergelijkbare conclusies (Gollenbeek et al. 2021a en 2021b).

Stakeholder reacties over emissiereductie zijn:

- Nitraatverliezen kunnen vooral worden beperkt door toepassing van de vier juistheden van bemesting: het juiste product in de juiste hoeveelheid op de juiste plaats en moment. Alleen een beter product (via mestverwerking verkregen) is slechts een deel van de oplossing.
- Mestverwerking heeft wel veel invloed op de reductie van gasvormige verliezen (ammoniak en broeikasgassen), richt je daar dan op.

### Doel 3: Kringlopen sluiten

Het doel in dit kader is om nutriënten en organische stof zo hoogwaardig, zo dichtbij en zo volledig als mogelijk te gebruiken voor een specifiek doel.

Zo veel mogelijk = voorkom verliezen. Vanuit dit perspectief is het 'nitrificatie-denitrificatie-systeem', waarbij stikstof uit mest wordt verwijderd en omgezet in N<sub>2</sub> niet gewenst, ook al worden hiermee ammoniakverliezen naar het milieu mee voorkomen en is dit kostentechnisch vaak interessant. Circulair en milieu zijn dus niet dezelfde parameters. Zo dichtbij mogelijk: bied ruimte om meststoffen af te zetten in gebieden waar er vraag naar is. Zo zouden volumineuze dunne fracties (met stikstof en kalium) en zeker RENURE in de productiegebieden moeten kunnen worden geplaatst; de vraag ernaar is ook in deze gebieden veelal groter dan het aanbod.

Enkele reacties over kringlopen sluiten zijn:

- Voorkom verliezen (naar het milieu), maar behoud ook alle nutriënten omdat die anders op een andere manier moeten worden geproduceerd.
- Breng nutriënten naar plekken met schaarste, dit kan ook dichtbij zijn. Schaarste op de markt zorgt ervoor dat het product zorgvuldig en niet als een afval wordt benaderd.

### Doel 4: Transparante, geborgde keten

Er is behoefte aan een transparante en geborgde keten, omdat er in het verleden behoorlijk wat ophef is ontstaan met mestfraude. En dit heeft weer geleid tot heel veel regelgeving met veel verplichtingen voor zowel overheid als bedrijfsleven, met hoge kosten en een ongelijk speelveld binnen de sector. En het geeft Nederland een slecht imago.

De ingezette contouren met een heldere splitsing tussen 100% grondgebonden veehouders en 100% mestverwerking voor de niet-grondgebonden veehouders maakt het systeem aanmerkelijk eenvoudiger. In feite ontstaan er drie mestmarkten:

1. De grondgebonden mestmarkt: deze mest komt niet op de markt maar blijft op het eigen bedrijf.
2. De mest van niet-grondgebonden veehouders is, via de mestverwerking, bestemd voor niet-veegebonden akkerbouwers en tuinders.
3. De markt voor kunstmest.

Voor eigen percelen van de niet-grondgebonden veehouders geldt dan dus dat er geen eigen mest op gebracht mag worden, maar dat deze uiteraard wel mogen worden bemest. Hiervoor kan men dan een 'grond-afspraken' met een grondgebonden veehouder maken, of anders meststoffen vanuit de mestverwerking gebruiken.

De alles of niets-situatie zal de mestketen volledig doen veranderen, want nu is er veel meer sprake van een gemengde situatie met veehouders met een groter of kleiner overschot of bijvoorbeeld akkerbouwers met een kleine veehouderijtak erbij. Ook kiezen veehouders er soms voor om mest af te voeren en van derden mest aan te voeren. Ook via bijvoorbeeld mestscheiding (deelstromen) kan een boer dit voor de eigen bedrijfsomstandigheden optimaliseren.

De oorspronkelijke beoogde nieuwe situatie zou ook betekenen dat rundveemest niet meer voor de akkerbouw en tuinbouw beschikbaar zal zijn, behalve wanneer zij een contract af kunnen sluiten met een melkveehouder in de nabije omgeving. In de akkerbouwregio's is dit uiteraard maar heel beperkt mogelijk.

De strakke splitsing tussen een grondgebonden en een niet-grondgebonden veehouderij lijkt sterk te worden ingegeven door de behoefte aan een beter geborgde mestketen. Deze rigoureuze stap heeft echter ook effect op het kunnen realiseren van de andere genoemde doelen en heeft in de praktijk grote effecten op de mestmarkt, de mogelijkheden voor de mestgebruikers en voor de kosten die door de bedrijven worden gemaakt. Ook zal het hierdoor misschien moeilijker worden om melkveemest beschikbaar te krijgen voor de biogasproductie.

De optie om ook op perceelsniveau een splitsing te maken tussen grondgebonden mest en mestproducten van mestverwerkers wordt door de meeste stakeholders als ongewenst ervaren. Opvallend was dat de akkerbouwers, zowel in als buiten de concentratiegebieden, dit wel als logisch zagen, enerzijds vanwege de beschikbaarheid van mest in de tekortgebieden en anderzijds om te komen tot een eerlijke mestketen.

Het is belangrijk om het doel 'transparante en geborgde keten' niet te verwarren met het middel 'mestverwerking'. Het gaat erom dat de productstromen eenvoudig gevolgd kunnen worden. Mestverwerking is vooral een middel om emissies te verlagen en betere producten te maken.

In de tussentijd zijn de panelen verschoven en lijkt het erop dat de definitie van grondgebondenheid niet gekoppeld zal worden aan de fysieke mestplaatsing. Dit heeft gevolgen voor de mestafzet en -plaatsing: dit wordt veel meer opengelaten.

De behoefte om te komen tot een transparante, geborgde mestketen zal echter blijven. Bij mestverwerkingsinstallaties is het mogelijk nodig om onderscheid te maken tussen de aanvoer vanaf de veehouderij en de afvoer naar de landbouwpercelen.

Als veehouders in hun mestafzet volledig grondgebonden of volledig niet grondgebonden zijn, kan er wellicht een eenvoudiger regime gelden dan wanneer deze kiest voor een mengvorm met deels afzet op eigen percelen en deels afzet naar derden.

RENURE valt onder de markt voor kunstmest. Bedrijven zullen de RENURE-stromen op een duidelijke manier moeten kunnen verantwoorden om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken.

Stakeholder reacties over een **transparante en geborgde keten** zijn:

- Staat wellicht bovenaan
- Verlaag de fraudeprikkel
- Zo min mogelijk uitzonderingen, aan de andere kant wil men wel een 'derde spoor'...

### Randvoorwaarde 1: zo eenvoudig mogelijk beleid

Het mestbeleid heeft zich in de loop van vele jaren zo ontwikkeld en is ontzettend ingewikkeld. Veel ondernemers hebben een adviseur nodig om geen fouten te maken en om in alle uitzonderingen en mogelijkheden het optimum voor zichzelf te zoeken, en ook voor de overheid heeft het geleid tot veel werk en hoge kosten.

De scherpe scheiding tussen 100% grondgebondenheid of 100% mestverwerking maakt het allemaal enorm veel eenvoudiger. Een grondgebonden veehouderijbedrijf heeft alleen mest voor het eigen bedrijf, en een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf zet alle mest af. Een tussenweg, een derde spoor met zowel eigen percelen als afzet naar derden, maakt dit weer complexer. Het is redelijk om van veehouders die hier gebruik van willen maken een extra verantwoording te eisen.

De genoemde doelen maken 'mestverwerking' aan de andere kant weer ingewikkelder: nu is de eis simpelweg 'exporteren van fosfaat', maar dat wordt wat anders waarbij termen als 'hoogwaardig product', 'kringlopen' en 'lage emissies' worden genoemd. Dat zijn meerdere parameters waarbij men afwegingen zal moeten maken.

Daarbij is het ook zo dat het bij een doel als 'lage emissies' gaat om een samenspel van stal tot akker. Hoe voorkomen we dat het beleid zich op de eilandjes 'stal', 'mestverwerking' en 'akker' richt, waarmee problemen worden afgewenteld in plaats van opgelost?

### Randvoorwaarde 2: ruimte voor innovatie

De minister schrijft dat ze zoekt naar een 'breed spectrum aan technieken'. Hiervoor is het belangrijk om zo veel mogelijk in doelen te denken en zo weinig mogelijk in middelen. Ieder middelvoorschrift belemmert per definitie de ruimte om naar oplossingen te zoeken.

Verder is het belangrijk dat procedures om innovaties te erkennen zo soepel mogelijk verlopen. Veel ondernemers in de sector, ook technologieleveranciers, zijn relatief kleinschalige bedrijven waar deze hobbels onoverkomelijk voor kunnen zijn.

**Concluderend** kunnen we stellen dat er grote overeenstemming is over de hiervoor genoemde zes doelen. In hoeverre via dit deel van het mestbeleid de doelen worden bereikt en wat de gevolgen ervan zijn voor veehouders en andere stakeholders, zal in grote mate afhangen van de specifieke uitwerking. In deze studie wordt getracht hier wat inzicht over te verkrijgen.

Soms zullen er afwegingen tussen uiteenlopende doelen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld tussen 'circulair' (hergebruiken van alle nutriënten) en 'minimaliseren emissies naar het milieu'.

Duidelijk is dat fysieke mestverwerking als middel een belangrijke bijdrage kan leveren om deze doelen te bereiken. Dit geldt echter voor zowel de grondgebonden als de niet grondgebonden veehouderij. Het streven naar een eerlijke, transparante, geborgde keten is belangrijk, maar kan los worden gezien van de fysieke mestverwerking.

De huidige definitie van de mestverwerkingsplicht, exporteren van overtollig fosfaat, zal moeten worden aangepast om dit doel of beter gezegd deze doelen te bereiken.

Er blijkt wel verschil van inzicht te bestaan of er strak vastgehouden moet worden aan '100% grondgebonden of 100% mestverwerking'. Hier gaan we in dit rapport nader op in.

## 4. Een denkrichting voor de toekomstige mestverwerkingsplicht

In de contouren streeft LNV dus enerzijds naar een eerlijke mestketen en anderzijds naar inhoudelijke doelen als kringlopen, milieu en hoogwaardige producten.

Na analyse en de vraaggesprekken komen we tot de volgende denkrichting:

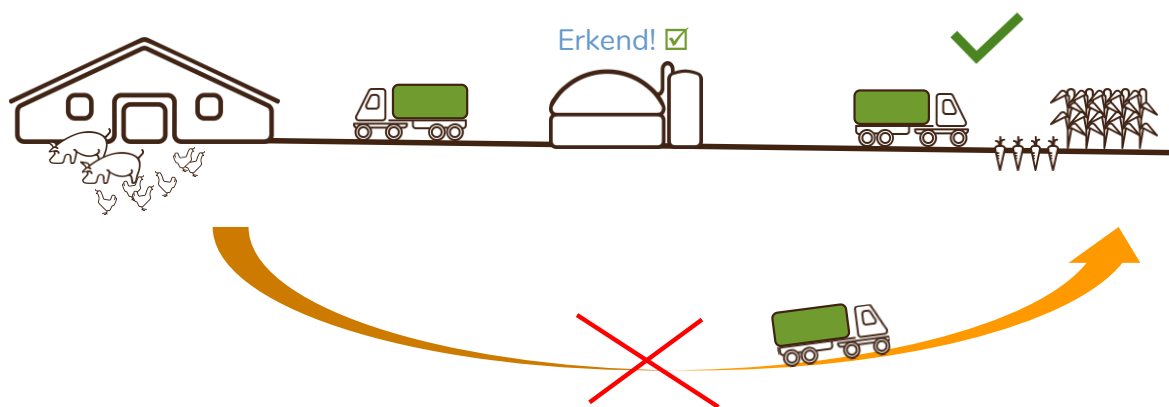
Een oplossing zou kunnen zijn:

- 'In principe' invoeren van een 100% verwerkingsplicht voor niet grondgebonden veehouders.
- Verwerkingsplicht houdt voor de veehouder in het direct (zonder tussenschakels) leveren aan een of meerdere **erkende bedrijven** die hiervoor een aantal **verplichtingen** krijgen.

Dit is een enorm verschil met hoe het er nu is geregeld.

Op de eerste plaats is er nu een gedeeltelijke verwerkingsplicht (het verwerkingspercentage), waardoor de reguliere markt en de mestverwerking met elkaar communiceren en individuele veehouders tal van keuzes hebben. In dit model is een veehouder ofwel grondgebonden ofwel niet. Van VVO's is dan bijvoorbeeld geen sprake meer. De mestmarkt loopt dan volledig via erkende bedrijven.

Daarbij is nu iedere mestbon die op de juiste wijze is geregistreerd een mestverwerkingsovereenkomst. Dat zijn heel veel controlemomenten. In dit model neemt een beperkt aantal erkende bedrijven een groot deel van de verantwoordelijkheid op zich.

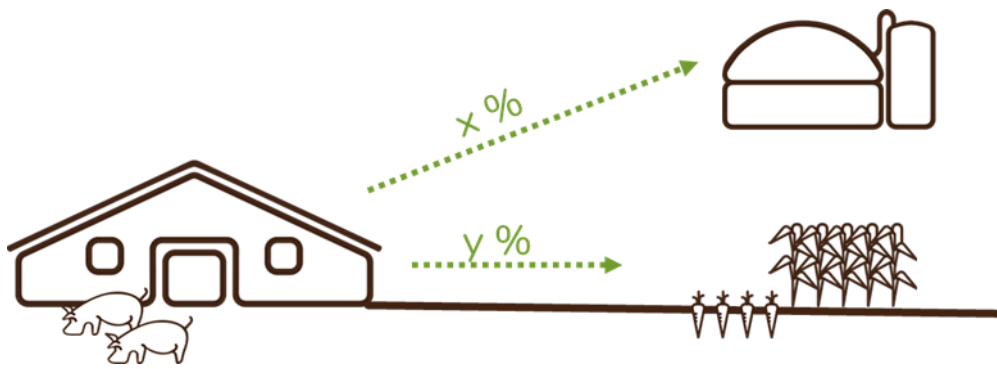




De alles of niets-situatie en het stelsel van erkende bedrijven zullen zorgen voor een veel transparantere mestketen. Bovendien zorgt het bij de erkende bedrijven voor veel meer stabiliteit, waardoor zij beter in staat te zijn zichzelf te verbeteren. Op dit moment is er een communicerend vat tussen de reguliere mestmarkt (zonder verwerking, directe afzet van veehouders naar de akkerbouw) en de mestverwerkers vanwege de VVO's. Hierdoor hebben veel mestverwerkers voortdurend te kampen met onzekerheid over de aanvoer en staan de marges voortdurend onder druk. In deze situatie wordt dat dus beter.

### Is alles ook echt alles?

Bij een aantal van de gesproken personen bestaat de duidelijke wens voor een zogenaamd 'derde spoor': de wens dat een veehouder met een mestoverschot toch zijn eigen percelen of zelfs andere percelen in de regio mag bemesten.



We begrijpen dat veehouders met slim management hun bedrijfsvoering willen optimaliseren door lokaal mest af te blijven zetten, op eigen grond of bij derden. Door dunne mest of dunne fractie uit gescheiden mest zonder wegen/bemonsteren in de buurt te plaatsen kunnen ze veel kosten besparen.

Door een aantal van de gesproken deskundigen is deze wens nadrukkelijk geuit.

Toch valt er veel voor te zeggen om strak vast te blijven houden aan het principe '100% afvoer van de geproduceerde mest'. Deze wens is ook door de ondervraagden geuit. Door een gedeelte van de mest buiten het circuit van de erkende bedrijven te houden, zonder enige verantwoording wordt de mestketen aanzienlijk minder transparant en geborgd. Ook zullen veehouders met een mestoverschot op zoek gaan naar percelen om de dunne meststromen te plaatsen. Dit betekent dat in de gebieden met een mestoverschot er een lokale druk op de mestmarkt blijft bestaan. Bij een gecontroleerde en volledige afvoer zal de lokale mestmarkt worden ontlast, sterker nog: als er niet meer mest beschikbaar is dan grond dan ontstaat er een situatie van schaarste. Mest is dan geen 'teveel' meer dat ergens geplaatst moet worden, maar een schaarse, gevraagde grondstof om gewassen mee te

telen. Dit zal de prikkel om overmatig te bemesten wegnemen, en de mestprijzen zullen hoger (minder negatief) worden.

Ook is er een belang voor de rundveehouderij, omdat deze percelen dan voor hen beschikbaar komen en ze daarmee eenvoudiger grondgebonden kunnen worden.

Voor bedrijven in de mestverwerkende keten betekent het meer zekerheid en stabiliteit in de aanvoer.

Waarom wel?	Waarom niet?
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Eenvoudiger beleid</li><li>➤ Draagt aanzienlijk bij aan 'eerlijke keten'</li><li>➤ Ontlast de mestmarkt in overschotgebieden, de neiging om lokaal percelen bij te huren is er niet (waardoor ook andere mestprijzen)</li><li>➤ Helpt andere veehouders om grondgebonden te worden</li><li>➤ Meer stabiliteit voor mestverwerkers</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Voelt onredelijk voor veehouders met eigen grond, minder 'eigen speelruimte'</li><li>➤ Individuele knelgevallen, met name gemengde bedrijven met akkerbouw en een veehouderijtak</li><li>➤ Afhankelijk van de uitwerking misschien lagere transportkosten, omdat meer dunne fracties in omgeving worden afgezet zonder extra schakel en handelingskosten</li></ul>

Alles afwegende, en ook andere discussies als de gesprekken voor een landbouwakkoord horende, is de mening van NCM dat er drie situaties kunnen voorkomen:

- Een veehouder is voor zijn mestafzet volledig grondgebonden: dit bedrijf voert geen mest af en kan de eigen mest zonder administratieve verplichtingen op de eigen percelen plaatsen.
- Een veehouder zet al zijn geproduceerde mest af naar erkende mestverwerkers: dit kan relatief eenvoudig en goedkoop, misschien zelfs forfaitair, worden afgehandeld.
- Een veehouder plaatst slechts een deel op eigen grond (percelen die via de gecombineerde opgave bij het bedrijf horen), en zet het andere deel af: van dit bedrijf wordt extra verantwoording over de 'eigen' meststromen gevraagd, bijvoorbeeld door van deze mest die op eigen grond wordt geplaatst te eisen dat dit met wegen en bemonsteren gebeurt.

## Eisen aan de erkende mestverwerkers

De mest van niet grondgebonden veehouders wordt in deze denkrichting dus via een erkend bedrijf afgezet. Maar welke eisen worden gesteld aan deze bedrijven?

Als eerste neemt men de verantwoording voor de 'transparante en geborgde mestketen', waarbij inzicht wordt gegeven over het plaatsen van de meststoffen; dit kan naar een teler in binnen- of buitenland, naar een andere erkende mestverwerker of buiten de land- of tuinbouw.

Hiertoe zorgt hij ervoor dat hij een sluitende balans heeft, zowel voor stikstof, fosfaat als massa. Dat betekent dat bijvoorbeeld de hoeveelheid te lozen water ook geregistreerd moet worden.

'Sluitende balans' is in het geval van fysieke mestverwerking een relatief begrip, omdat er altijd sprake zal zijn van onnauwkeurigheden (al is het maar in de analyses in het laboratorium) en ook van verliezen. Desalniettemin is het belangrijk dat stromen worden verantwoord waardoor er een transparante mestketen ontstaat. Het is hierbij zoeken naar een praktisch werkende oplossing. In Vlaanderen wordt van drijfmestverwerkers geëist dat ze op een aantal plekken in de processen [debietmeters](#) plaatsen waarvan de data wordt uitgewisseld met de Vlaamse Mestbank.

Een vraag die hierbij beantwoord moet worden is in hoeverre men via wetgeving wil voorkomen dat stikstof uit mest wordt verwijderd (omzetten naar  $N_2$  via nitrificatiedenitrificatie). Dit is vaak kostentechnisch interessant, zeker nu RENURE (nog) niet erkend is, maar aan de andere kant moet iedere kilogram stikstof die (met energie) wordt verwijderd elders worden geproduceerd (met energie en aardgas).

Daarnaast is het streven dat er betere meststoffen worden gemaakt zodat kringlooplandbouw dichterbij komt. Zoals eerder in dit document beschreven gaat dat om meerdere parameters, en dat vergt een politieke afweging: wat vinden we het belangrijkste. We hebben in deze twee suggesties:

1. Geef verwerkers een verwerkingspercentage: een percentage van de mest (fosfaat) die buiten de landbouw in een concentratiegebied moet worden afgezet. Hiermee wordt bijgedragen aan het ontlasten van gebieden met mestoverschotten. De afzet kan naar de tekortgebieden in binnen- of buitenland of buiten de landbouw. Bij doorlevering naar een andere mestverwerker (bijvoorbeeld een composteerder die dikke fractie verder verwerkt) moet nauwkeurig worden bepaald hoe dit bedrijf deze verplichting overneemt.
2. Lever meststoffen die lage gasvormige verliezen kennen, met name ammoniak. En toon dit aan via analyses van mestmonsters. Het risico op ammoniakvervluchtiging uit mest tijdens het aanwenden is goed in te schatten op basis van 1) het gehalte ammoniakale stikstof en 2) de pH van de mest. Via technieken als strippen-scrubben, aanzuren,

nitrificeren, verdunnen of anderszins is het prima mogelijk om dit risico enorm te verlagen.

Door het te koppelen aan analyses van de meststoffen en niet aan het voorschrijven van bepaalde technieken ben je zowel doelgerichter bezig als dat je veel meer ruimte geeft aan bedrijven om dat op de beste manier uit te voeren. Anders zouden combinaties met (brongerichte) stalsystemen of dienstverlening door loonwerkers uitgesloten worden, terwijl die vaak te prefereren zijn.

Een erkende mestverwerker is er in deze denkrichting verantwoordelijk voor dat de meststoffen aan de voorwaarden voldoen, hetzij door zelf een bewerking uit te voeren op de mest, hetzij doordat hij weet dat de toeleverende veehouder dit al heeft gedaan.

Bron	kg NH <sub>3</sub>	
Stallen	53,9	47%
Mestopslag	3,2	3%
Beweiding	1,5	1%
Bemesting	39,6	35%
Mestverwerking	1,1	1%
Kunstmest	10,2	9%
Compost	0,5	0%
Gewasresten	2,3	2%
Afrijping gewassen	1,8	2%
<b>Totaal</b>	<b>114,1</b>	<b>100%</b>

*Zo'n 45% van de ammoniakemissie uit mest vindt plaats tijdens opslag of aanwending. Mest is verantwoordelijk voor 87% van de ammoniakemissies uit de landbouw (bron: emissieregistratie.nl)*

Het is niet zinvol om eisen te stellen aan bijvoorbeeld het drogestofgehalte van de geproduceerde meststoffen, of om eisen te stellen aan de hygiënisatie. Dit zijn eigenschappen die amper bijdragen aan de hiervoor gestelde doelen. Laat dit aan de markt over.

Ook aan het produceren van 'meststoffen met lage nitraatverliezen' kunnen geen eisen worden gesteld, eenvoudigweg omdat dit niet mogelijk is. Het gaat altijd om de juiste afstemming tussen meststof en toepassing (bodem, gewas, moment, dosering).

Deze suggesties vereisen een goede verantwoording van de mestverwerker van de ontvangen, geproduceerde en geleverde vrachten mest. Hierbij kan er sprake zijn van uitbijters, onverwachte afwijkingen e.d. net zoals er bij het bijhouden van de balansen onnauwkeurigheden zullen zijn. Ook zijn er verschillen tussen bedrijven, technieken e.d., en

deze variatie zal naar verwachting in de komende jaren toenemen, bijvoorbeeld doordat brongerichte stalsystemen opmars zullen maken waardoor nieuwe mestsoorten ontstaan.

Hoewel het aantal bedrijven beperkt zal zijn zal dit toch een complexe aangelegenheid kunnen zijn.

Er blijkt veel draagvlak te zijn voor het mogelijk maken en stimuleren van een zelfcorrigerend vermogen van de bedrijven zelf via private certificering. Dit draagvlak is er nadrukkelijk bij zowel het bedrijfsleven als bij de overheid. Goede ervaringen met bijvoorbeeld Fertigarant hebben het vertrouwen gegeven dat dit erg waardevol is.

Er zijn diverse redenen om dit te willen:

- Het scheidt het kaf van het koren, het goede gedrag wordt beloond
- Het is veel eenvoudiger om voorwaarden in de loop der tijd aan te passen
- Men is flexibeler in het stellen van uiteenlopende voorwaarden
- Een certificering kan een coproductie van overheid en bedrijfsleven zijn waardoor uitvoerbaarheid en draagvlak veel beter worden
- De overheid wordt ontlast en heeft lagere kosten
- Ook voor bedrijven kunnen kosten lager worden, zeker wanneer dit gekoppeld wordt aan bepaalde voordelen of ontheffingen
- Bedrijven kunnen zich onderscheiden in de markt.

Een streven hierbij is om van de verschillende initiatieven voor kwaliteitssystemen (Fertigarant, Keurmest, Mineralenmanager, RENURE, ...) een coherent geheel te maken.

Ook voor het 'derde spoor' met zowel mest voor eigen gebruik als afzet naar erkende bedrijven kan een kwaliteitssysteem kosten verlagen en transparantie verhogen.

## 5. Wat betekent dit voor de landbouwers?

In deze beschouwing wordt een flinke wijziging voorgesteld ten opzichte van de huidige mestverwerkingsplicht. Wat betekent dit voor de bedrijven die hiermee direct of indirect te maken krijgen?

Op dit moment heeft iedere veehouder met een mestoverschot een verwerkingsplicht voor een deel van zijn overschot (het verwerkingspercentage). Hierbij heeft hij verschillende keuzes. Zo kan hij besluiten om al zijn mest op de reguliere markt af te zetten, in de regio of via transport naar de akkerbouwgebieden, waarbij hij VVO's koopt om aan de verwerkingsplicht te voldoen. Die VVO's zijn er uiteraard alleen als een andere veehouder meer mest laat verwerken (exporteren) dan zijn verplichting.

Op deze wijze staan de reguliere en verwerkingsmestmarkt in verbinding met elkaar. Veehouders zullen hier op acteren door optimale combinaties te zoeken van mestverwerking, VVO's en afzet van bijvoorbeeld de volumineuze en fosfaatarme dunne fracties of meststromen in de eigen regio.

Op deze wijze proberen veehouders hun eigen optimum te bereiken, wat per regio en bedrijfssituatie verschillend is.

In een gebied met een mestoverschot wordt de druk op de mestmarkt hierdoor verhoogd. Dit betekent onder andere hogere mestafzetprijzen, concurrentie om grond om mest te mogen plaatsen. Een individueel voordeel betekent dus niet automatisch dat de meest gewenste situatie ontstaat. Een voorbeeld waar dat is gebleken was de start van BMC Moerdijk (pluimveemestverbranding): hierdoor werd een groot volume van het volume aan de mestmarkt onttrokken en daalden de mestafzetkosten voor pluimveehouders over heel Nederland enorm. Als iedere pluimveehouder voor zijn eigen bedrijfsbelang op korte termijn had gekozen was de installatie er nooit gekomen en was de pluimveehouderij (en de andere veehouderijsectoren) netto slechter af.

Ook mestverwerkers hebben te maken met de wisselwerking tussen de reguliere mestmarkt en de mestverwerking. Bij te hoge prijzen zullen meer veehouders namelijk kiezen voor 'reguliere afzet + VVO's kopen'. Deze concurrentie heeft voordelen maar ook nadelen, bijvoorbeeld omdat voor de mestverwerkers de marges en aanvoorzekerheid structureel te laag kunnen zijn om in verbetering van de installaties te kunnen investeren.

In een situatie met een strakke scheiding tussen grondgebondenheid en 100% mestverwerking is er geen sprake meer van VVO's, en ontstaan er twee aparte mestmarkten.

Bij een derde spoor – met 100% verwerking van het bedrijfsoverschot – is dat niet anders, maar zal de concurrentie op grond in overschotgebieden beduidend groter zijn.

**Voor varkenshouders** betekent dit dat men de afweging tussen VVO's en mestverwerking niet meer kan maken. VVO's bestaan immers niet meer. Men heeft dus individueel minder mogelijkheden om de eigen optimale situatie te zoeken. Alle mest of, in geval van een derde spoor, het hele mestoverschot, wordt geleverd aan een of meerdere erkende bedrijven. De afhankelijkheid van hen wordt dus groter, al hoeft dat bij voldoende concurrentie geen probleem te zijn. Het hebben van voldoende keuzevrijheid is dus belangrijk. In ons beeld is het voor individuele varkenshouders of groepen van varkenshouders ook prima mogelijk om zelf erkende verwerker te worden.

Bij een situatie van volledige afzet naar erkende mestverwerkers moet het in onze ogen ook beduidend eenvoudiger en daarmee goedkoper afgehandeld kunnen worden dan momenteel.

Tegelijkertijd zal, met name zonder een derde spoor, de lokale mestmarkt worden ontlast: ook in regio's 'met meer dieren dan grond' is er niet meer mest op de markt dan de gewassen op de percelen vragen. Mest krijgt hiermee de prijs die het als waarde heeft: die van voeding voor de bodem en gewassen. Voorwaarde is dat de mest op plaatsen wordt aangewend waar er schaarste is.

Hiermee wordt ook gewerkt aan verlagen van de nitraat- en ammoniakbelasting, zeker in de veedichte gebieden waar die druk nu hoog is en die veel stikstofgevoelige natuur hebben. Bij meer fysieke mestverwerking zullen deze emissies, en die van broeikasgassen, nog veel sterker dalen. Hiermee dragen de varkenshouders bij aan belangrijke maatschappelijke doelen.

Meer stabiliteit in de mestketen geeft meer zekerheid. Bedrijven kunnen gemakkelijker investeren in verbetering van hun eigen bedrijven en financiers gaan hier eerder in mee. Deze verbetering zorgt voor lagere kosten en hogere inkomsten in de keten. De beter geborgde mestketen kan hopelijk het regime voor toezicht en handhaving verlichten en het imago van de bedrijven in de keten verbeteren. Beide zullen eerder te voet dan te paard komen.

Wanneer men gebruik wil maken van het derde spoor, zal men de afzet naar eigen percelen moeten verantwoorden. Dit betekent ten opzichte van nu extra kosten en inspanningen, bijvoorbeeld omdat deze vrachten via wegen en bemonsteren naar de eigen percelen moeten worden gebracht.

Het moeilijkste zal het mogelijk voor gemengde bedrijven worden: bedrijven met een stevige akkerbouwtak maar ook met een flink mestoverschot. Zij zullen vaak onmogelijk volledig grondgebonden kunnen worden, maar willen wel de eigen mest op eigen grond plaatsen. Het gaat dan al snel om duizenden m<sup>3</sup>'s mest die ze oftewel moeten afvoeren en aanvoeren, oftewel die ze moeten verantwoorden.

Voor de meeste **pluimveehouders** zal er in de praktijk niet veel veranderen omdat ze hun vaste mest ook nu al volledig afzetten en leveren aan mestverwerkers als korrelproducenten, BMC Moerdijk, vergisters of composteerders.

Voor **melkveehouders** betekent het ontlasten van de mestmarkt in de concentratiegebieden dat het eenvoudiger wordt om aan de benodigde percelen te komen om grondgebonden te worden. Meer mestverwerking betekent dat men oftewel eigen mest kan gebruiken op deze percelen, oftewel kan opteren voor afzet naar bijvoorbeeld vergisters en aanvoer van bewerkte mestproducten. Dit is een model dat in bijvoorbeeld Denemarken al op redelijk grote schaal gangbaar is.

Voor **akkerbouwers** in de tekortgebieden zal het wegvallen van de exportverplichting en meer fysieke mestverwerking ertoe leiden dat er enerzijds meer, en anderzijds andere mestproducten beschikbaar komen. Als RENURE (kunstmestvervangers) erkend wordt zal het vaker gaan over vaste fracties, omdat de waterige dunne fracties dan regionaal zullen worden geplaatst. Het aanbod van stikstof uit dierlijke mest zal dan in deze regio's lager worden.

In de veehouderijgebieden zullen akkerbouwers mogelijk vaker samenwerkingsverbanden met veehouders aangaan, met gemengde bouwplannen. In hoeverre dan onbewerkte rundermest of meststoffen uit de mestverwerking worden gebruikt zal sterk afhangen van hoe interessant de mestverwerking voor de melkveehouders is. Dit zal worden bepaald door inkomsten uit mest voor groene energie en voordelen in nutriëntenverhoudingen, logistieke kosten en RENURE.

Voor **mestverwerkers** betekent dit dat de focus anders komt te liggen. Waar veel verwerkers erop gericht zijn om producten exportwaardig te maken (hygiënisatie en verlagen volume per kg fosfaat) wordt dat in de nieuwe situatie het leveren (eventueel maken) van emissiearme meststoffen. Tegelijkertijd verkrijgt men met de erkenning een officiële status.

Dit, en het wegvallen van VVO's, geeft meer zekerheid en naar verwachting ook meer volume (NCM, 2020).



## 6. Conclusies

De gesprekken met stakeholders zijn door alle deelnemers en ook door NCM als zeer waardevol ervaren. De gesprekken zijn gevoerd vanuit uiteenlopende perspectieven vanuit overheden, primaire sectoren, mestverwerkers, wetenschap, belangenbehartigers en anderen. Ondanks het verschil in achtergrond waren er veel overeenkomsten in de visie over 100% verplichte mestverwerking.

- De contouren bieden duidelijk perspectief voor het bereiken van belangrijke opgaven waar de Nederlandse landbouw / veehouderij voor staat: betere mestproducten, lagere emissies en beter sluiten van kringlopen en een eerlijke mestketen. Afhankelijk van de uitwerking kan het beleid ook eenvoudiger worden, met lagere kosten voor zowel overheid als bedrijfsleven.
- De huidige definitie van mestverwerking (m.n. het verplicht exporteren van fosfaat) biedt geen antwoord op de gestelde doelen en is ook veel minder nodig dan tien jaar geleden. Een krimp van de veestapel zal een landelijk mestoverschot kunnen doen omslaan in een landelijk tekort. Naar onze mening moet de deze definitie daarom sowieso worden gewijzigd.
- De doelen breed worden onderschreven door vrijwel alle stakeholders.
- Doelen lopen uiteen waardoor een politieke afweging gemaakt moet worden over wat men het belangrijkste vindt.
- Het doel 'hoogwaardige producten' wordt het minst gedeeld door de stakeholders. De bepaling van wat hoogwaardig is, is toch vooral een zaak voor de markt van vraag en aanbod.
- Ten aanzien van het doel 'lage emissies' kan mestverwerking met name zorgen voor lagere gasvormige verliezen (ammoniak, methaan, lachgas, CO<sub>2</sub>). De relatie met waterkwaliteit is moeilijker te leggen omdat dit wordt bepaald door vier juistheden van bemesting (plaats, dosering, moment, product). Wel draagt het gebruiken van meststoffen in gebieden met schaarste bij aan een lagere belasting van het grond- en oppervlaktewater.
- In de oorspronkelijke gedachte was de strakke scheiding tussen 100% grondgebondenheid en 100% mest verwerking gekoppeld aan de mestplaatsingsmogelijkheden. In dat geval zouden percelen 'vee-gebonden' kunnen zijn. Met een gewijzigde definitie van grondgebondenheid met een maximum aantal dieren per hectare, is hiervan geen sprake meer. De uitwerking van spoor 1 (grondgebonden) en spoor 2 (mestverwerking) heeft hierdoor geen gevolgen voor de grondgebruikers.
- Voorgesteld wordt om met een register van erkende bedrijven te werken. Mestverwerkingsplicht houdt voor een veehouder dan in het leveren aan een erkend bedrijf.

- De erkende bedrijven staan in deze denkrichting aan de lat voor de verantwoorde plaatsing van meststoffen en daarvoor zo goed mogelijk sluitende balansen van stikstof, fosfaat en volume / massa moeten kunnen verantwoorden.
- Suggestie is om de erkende bedrijven daarnaast een inhoudelijke opdracht te geven, waarmee ze een bijdrage leveren aan de benoemde doelen.
- Dit kan gerelateerd worden aan het in balans brengen van regionale mestmarkten (een percentage afvoer uit gebieden met een overschot).
- En aan het produceren van milieukundig betere meststoffen. M.b.t. dit laatste is de suggestie om meststoffen te leveren met een laag risico op ammoniakemissie.
- Door dit te baseren op analyses van mestmonsters in plaats van voorschrijven van technieken, blijft er ruimte om dit zo voortvarend mogelijk uit te voeren. Dit kan een mestverwerker zelf doen, maar ook de veehouder of een loonwerker, het kan met uiteenlopende technieken.
- Het werken met een gecertificeerd kwaliteitssysteem wordt door vrijwel iedereen van de stakeholders gezien als een goede manier om te zorgen voor een transparante en geborgde keten. Innovatie, borging, kwaliteit en lage kosten gaan zo hand in hand.
- Een zo eenvoudig mogelijk beleid vraagt om het maken van keuzen en het voorkomen van uitzonderingen.
- Dit, en andere redenen pleiten voor het strak doorvoeren van '100% grondgebonden of 100% mestverwerking'.
- Een aantal (maar zeker niet alle) van de gesproken deskundigen hecht echter veel waarde aan een derde spoor, waarbij niet grondgebonden veehouders wel mest op eigen grond mogen plaatsen. Het advies is om hier aanvullende voorwaarden aan te stellen ten aanzien van de verantwoording van de meststromen, ook van de mest voor eigen land.
- Daarbij kan het regime voor veehouders die wel alle geproduceerde mest afvoeren vereenvoudigd worden.
- Ruimte voor innovatie is en blijft belangrijk, temeer daar belangrijke opgaves voor de landbouw (klimaat, stikstof, circulariteit, water) bepaald worden door integrale oplossingen van stal tot land. Het advies is mede daarom om inhoudelijke eisen aan mestverwerking te koppelen aan de te bereiken doelen (bijv. lage gasvormige verliezen) en niet aan middelen of technieken (bijv. mest moet vergist en gestript worden).

## Geraadpleegde literatuur

1. Dijk, Wim van, et al., 2020. Behoeftte mestbewerkingsproducten in Nederland en Europa. Inventarisatie perspectievolle product-markt-combinaties. Rapport WPR-1011 <https://edepot.wur.nl/528800>
2. Gollenbeek, Luuk et al., 2020. Verkenning mogelijke mestverwerkingsroutes en duurzaamheidsaspecten. Next Level Mestverwaarden WP2. Rapport 1270. <https://edepot.wur.nl/530720>
3. Gollenbeek, Luuk et al. 2021a. Emissies en kosten van verschillende scenario's voor verwaarding van varkensmest. NL Next Level Mestverwaarden rapport 1331. <https://edepot.wur.nl/550823>
4. Gollenbeek, Luuk et al. 2021b. Emissies en kosten van verschillende scenario's voor de verwaarding van kalvermest. NL Next level mestverwaarden WP2. Rapport 1340. <https://edepot.wur.nl/555424>
5. Gollenbeek, Luuk et al. 2022. Berekeningen emissies en economie voor verschillende scenario's voor verwaarding van rundveemest. NL Next Level Mestverwaarden. Rapport 1372. <https://edepot.wur.nl/569408>
6. Ministerie van LNV, 2021. Kamerbrief over routekaart toekomstig mestbeleid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/13/kamerbrief-over-routekaart-toekomstig-mestbeleid>
7. NCM, 2020. Landelijke inventarisatie 2020 export en verwerking dierlijke mest, hoofdstuk 7. <https://www.mestverwaarding.nl/kenniscentrum/1537/landelijke-inventarisatie-2020-export-en-verwerking-dierlijke-mest>
8. NCM, 2021. Analyse mestbalans 2030. <https://www.mestverwaarding.nl/kenniscentrum/2304/analyse-mestbalans-2030>
9. NCM, 2022. NCM Landelijke rapportage en inventarisatie export en verwerking dierlijke mest 2022. <https://www.mestverwaarding.nl/kenniscentrum/3004/landelijke-inventarisatie-export-en-verwerking-dierlijke-mest-2022-mestoverschot-gehalveerd-en-toch-vrees-voor-tekort-mestverwerkingscapaciteit>
10. NCM, 2023. Inschatting mestmarkt 2023-2026. <https://www.mestverwaarding.nl/kenniscentrum/3423/inschatting-mestmarkt-2023-2026>
11. Platform Groen Gas en NCM, 2022. Position paper: kansen voor integrale aanpak stikstofreductie en groen gas. De bijdrage van dagontmesting, mestvergisting en stikstof strippen aan productie groen gas en reductie broeikasgas- en ammoniakemissie uit de landbouw. <https://www.mestverwaarding.nl/kenniscentrum/2933/position-paper-ncm-en-platform-groen-gas-kansen-voor-integrale-aanpak-stikstofreductie-en-groen-gas>

## Bijlage: Geraadpleegde organisaties en vragenlijst

### Overheid:

- Ministerie LNV
- NVWA
- RVO
- Beleidsmedewerkers provincie Noord-Brabant
- Medewerkers Omgevingsdienst Midden-Brabant

### Primaire landbouw:

- Akkerbouwers klei Zeeland
- Akkerbouwers zand Noord-Brabant (ZO-zandgebied)
- Melkveehouder
- Gemengd bedrijf vleesvarkens-akkerbouw (ZO-zandgebied)
- Kalverhouders Gelderland
- Coöperatie DEP (pluimvee)
- Ledenvergadering Mestac (varkens, ook melkvee)
- Beleidsmedewerkers LTO's & POV
- LTO portefeuillehouder Bodem en Water

### Mestverwerkers:

- Mestverwerkers Oost- en Noord-Nederland (diverse sectoren, circa 25 personen)
- Mestverwerkers Zuid-Nederland (verwerkers varkensmest (m.n. deelnemers pilot mineralenconcentraat), circa 50 personen)
- SMG (kalvergier, manager en bestuur)
- BMC Moerdijk

### Overig:

- Cumela
- Platform Groen Gas
- Wageningen Research (CDM)

Hieronder vindt u de gebruikte sheets tijdens de gesprekken met de gestelde vragen.  
(niet overal exact gelijk gebruikt)

**ncm**

## Wat is 100% mestverwerking?



**Jan Roefs**  
jan.roefs@mestverwaarding.nl  
06-51013712

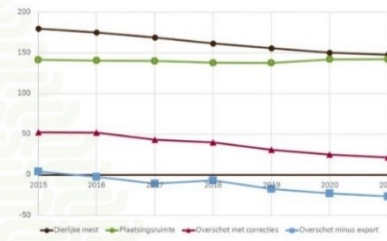
**ncm**

## Huidig mestbeleid

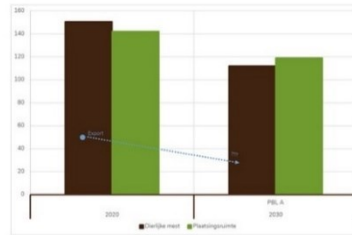
- ▶ Overschot? Dan een gedeelte 'verwerken'  
= overschot fosfaat exporteren
- ▶ Drie concentratiegebieden
- ▶ Hoe?
  - ▶ Direct door afzet buitenland (VDM's)
  - ▶ Door te leveren aan een door NVWA erkend bedrijf (pluimveemestkorrels of assen BMC Moerdijk)
  - ▶ Via VVO communicerend vat tussen verwerking en reguliere, Nederlandse mestmarkt en een manier om de verplichting af te kopen.



## Overtollig overschot wegwerken is nu / straks niet meer aan de orde

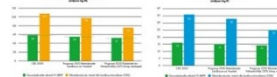


Mestoverschot is enorm gedaald en export > overschot



En zal door sanering omslaan in tekort op landelijk niveau

## Maar er blijven regio's, en bedrijven met een mestoverschot



## Toekomstig mestbeleid (1)

**Contouren nieuwe mestbeleid**

- 1. Grondgebondenheid:**  
 alle geproduceerde mest op eigen grond of op grond van een collega in (regio)taal  
 • samenwerkingsverband  
 • volleg voor melk- en rundveehouders  
 • veehouders in andere sectoren kunnen hiervoor kiezen
- 2. Afvoer en verwerking van mest:**  
 niet grondgebonden bedrijven: alle mest die zij produceren of  
 • meer transparantie in meststromen  
 • professionalisering van de mestverwerkingsketen
- 3. Gebiedsgerichte aanpak:**  
 niet zeker aan gebieds- en milieugerichte maatregelen  
 • voor gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 1 september 2022

❑ Vraag 1: wat vindt u van deze contouren?

(met name de scherpe scheiding tussen 100% grondgebonden en 100% mestverwerking)

## Toekomstig mestbeleid (2)



### Invulling van spoor 2 is nog onduidelijk

- NCM wil helpen met het denkproces bij LNV
- In nauwe afstemming met o.a. Coviva
- Na eigen analyse in gesprek met stakeholders (mestverwerkers, LTO/POV, team Mest LNV, RVO/NVWA, enz. enz.)
- Resultaat wordt een gedachtegang

## Toekomstig mestbeleid (3)



### Men streeft naar:

- Hoogwaardige producten
- Lage emissies
- Kringlopen sluiten (zo volledig, dichtbij, hoogwaardig mogelijk)
- Transparante, geborgde keten

- Zo eenvoudig mogelijk beleid
- Ruimte voor innovatie, 'allerlei technieken'

- Vraag 2: deelt u deze doelen? Of zijn er andere doelen?
- Vraag 3: kunt u een definitie geven van wat dan **hoogwaardig** is?
- Vraag 4: welke emissies zouden dan omlaag moeten? (NH<sub>3</sub>, CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, NO<sub>3</sub><sup>-</sup>, ...)

## Toekomstig mestbeleid (3)



### Men streeft naar:

- Hoogwaardige producten
- Lage emissies
- Kringlopen sluiten (zo volledig, dichtbij, hoogwaardig mogelijk)
- Transparante, geborgde keten

- Zo eenvoudig mogelijk beleid
- Ruimte voor innovatie, 'allerlei technieken'

- Vraag 2: deelt u deze doelen? Of zijn er andere doelen?
- Vraag 3: kunt u een definitie geven van wat dan **hoogwaardig** is?
- Vraag 4: welke emissies zouden dan omlaag moeten? (NH<sub>3</sub>, CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, NO<sub>3</sub><sup>-</sup>, ...)

## Toekomstig mestbeleid (4)

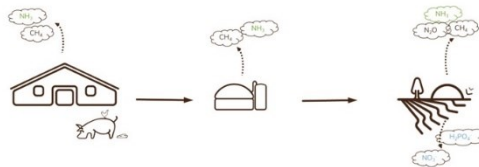


Voor de veehouder wordt het alles of niets,  
maar wat betekent dat voor de gebruiker van mest?



- ▶ Vraag 5: moet voor een teler, of voor een perceel, ook alles of niets gelden?
- ▶ Vraag 6: zou overtollige mest naar tekortgebieden moeten?
- ▶ Vraag 7: en RENURE?

## Toekomstig mestbeleid (5)



- ▶ Vraag 8: moet mest wel verwerkt worden?  
(Dat is toch een middel, en geen doel?)
- ▶ Vraag 9: (gedeeltelijke) bewerking op de boerderij kan emissies sterk reduceren, wat vinden we daarvan?



## Toekomstig mestbeleid (7)



- ❑ Vraag 11: wat is de rol van de mestverwerker? Wat moet hij doen?
- ❑ Vraag 12: wat is de rol van de transporteur?
- ❑ Vraag 13: moet export worden bevorderd, afgeremd, of doet dat niet ter zake?

## Toekomstig mestbeleid (8)



- ❑ Vraag 14: wat verlangt u van de overheid?

## Toekomstig mestbeleid (9)



### Een eerste idee:

- ❑ Een niet grondgebonden veehouder levert alle mest aan één of meerdere erkende bedrijven.
- ❑ Ieder perceel hoort voor 100% bij een grondgebonden veehouder of 100% niet.

### Het erkende bedrijf krijgt verplichtingen:

- ❑ Zet mest voor >70% (fosfaat) buiten een concentratiegebied af (NI of export).  
(<30% mag in regio op 'niet veegebonden percelen', RENURE mag op alle percelen)
- ❑ Produceert meststoffen die lage stikstofverliezen hebben ( $\text{NH}_3$  en/of  $\text{NO}_3^-$ )  
(hetzij door zelf te verwerken, hetzij doordat de toeleverende boer dit al heeft gedaan, aan te tonen via mestmonsters)
- ❑ Met een sluitende massa- en nutriëntenbalans
- ❑ Bij verwerking grondgebonden mest 1-op-1-afpraak met veehouder  
(minimaal dezelfde hoeveelheid N en P terug naar veehouder)

❑ (15) Eerste reactie?

## Toekomstig mestbeleid (10)



- ❑ (16) Wat vindt u van de alles of niets-situatie
  - ❑ Voor een veehouder
  - ❑ Per landbouwperceel (in de meitelling te registreren)

- ❑ (17) Wat vindt u van de eis t.a.v. afzetlocatie?
  - ❑ >70% buiten concentratieregio of buiten de landbouw
  - ❑ Max. 30% in regio (op niet veegebonden percelen)
  - ❑ RENURE op alle percelen

## Toekomstig mestbeleid (10)



- ▶ (18) Is de focus op stikstof juist?
  - ▶ Ook broeikasgasemissies meenemen?
  - ▶ Of productie groene energie
  - ▶ Of CO<sub>2</sub>-footprint
  - ▶ Of hygiënisatie
  - ▶ Of alleen met fosfaat rekenen?
  
- ▶ (19) Welke indicatoren voor meststoffensamenstelling?
  - ▶ Laag gehalte NH<sub>3</sub>/NH<sub>4</sub>? Of een voldoende lage pH
  - ▶ RENURE-criteria
  - ▶ Droge stofgehalte (beperken transport)
  - ▶ ...
  
- ▶ (20) Een keuzemenu voor de mestverwerker?

## Toekomstig mestbeleid (11)



- ▶ (21) Wat is een sluitende balans?
  - ▶ Verliezen toegestaan?
  - ▶ Variaties in voorraden, onzekerheden in monsternamen, ...
  - ▶ N-verwijdering?
  - ▶ Ook de (te lozen) waterproductie in balans meenemen?
  
- ▶ (22) Verwerken van grondgebonden mest, wat moet dan retour naar de veehouder?
  - ▶ N?
  - ▶ P?
  - ▶ N en P?
  - ▶ Uitzondering voor RENURE?



## Toekomstig mestbeleid (12)



- ▶ (23) Ook andere eisen stellen aan de verwerkers?  
(bijv. t.a.v. vergunningen, omgevingsmanagement, ...) of ziet u dat los van het mestbeleid
  
- ▶ (24) Ziet u iets in een (min of meer verplicht) kwaliteitssysteem?(als Fertigarant, RENURE)
  - ▶ Flexibeler qua voorwaarden (bijv. eisen t.a.v. de algemene bedrijfsvoering)
  - ▶ Sneller aan te passen
  - ▶ Ontlast de overheid (NVWA / RVO)
  - ▶ Hoe zou dat dan moeten?
  - ▶ Of moeten we dit los van elkaar zien?

## Toekomstig mestbeleid (13)



- ▶ (25) Hoe kan een veehouder met zowel melkvee als varkens / pluimvee aan beide 'pijlers' meedoen?
  
- ▶ (26) Moeten voor verwerkers/loonwerkers/distributeurs die in beide 'pijlers' actief zijn andere verplichtingen krijgen?
  
- ▶ (27) Moet een opslag ook volledig 'pijler 1' of 'pijler 2' zijn?
  
- ▶ (28) Heeft u nog aanvullingen, suggesties of anderszins opmerkingen?

## Hartelijk dank voor het meedenken!

