

Vergaderjaar 2009–2010

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2009

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij op 28 oktober jl. verzocht om een reactie op de brief van de Stuurgroep Technology Assessment over de mondiale fosfaatschaarste. De vaste commissie heeft mij tevens verzocht om een reactie op het artikel op agd.nl van 23 oktober jl. over het pleidooi van de Technische Commissie Bodem voor een verbreding van informatie van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (2009Z19 170/2009D52404). Mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zet ik onderstaand uiteen wat mijn opvattingen over deze twee onderwerpen zijn.

1. Brief Stuurgroep Technology Assessment over de mondiale voedselschaarste.

De stuurgroep «Technology Assessment» heeft op 30 september jl. een beleidsnotitie aangeboden over het dreigend mondiaal tekort aan fosfaat, getiteld: «Fosfaat – van te veel naar tekort». Deze beleidsnotitie is hoofdzakelijk gebaseerd op het rapport «Phosphorus in agriculture: global resources, trends and developments» van Plant Research International (PRI) van Wageningen Universiteit en Research (WUR).

Het rapport en de notitie gaan over het dreigende fosfaattekort in de wereld en wat dat betekent voor landbouw en voedselvoorziening. In de beleidsnotitie worden aanbevelingen gedaan over hoe schaarste te vermijden, onderscheiden naar aanbevelingen voor de politieke- en de kennisagenda. De aanbevelingen zijn gericht aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aan de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De stuurgroep adviseert een interdepartementale werkgroep in te stellen voor de ontwikkeling van een coherent fosfaatbeleid voor de korte en lange termijn.

De stuurgroep doet samengevat negen aanbevelingen inzake de dreigende schaarste aan fosfaat:

1. Het agenderen van de fosfaatproblematiek in mondiale en Europese fora;
2. Het verkennen van mogelijkheden voor een Europese bestemmingsheffing op fosfaat;
3. Het ontwikkelen van beleid in Nederland voor de recycling van fosfaat in reststromen zoals dierlijke mest, zuiveringsslib, slachtafval en as en slak van industriële verbrandingsprocessen;
4. Het bevorderen van een verdere ontwikkeling van daarvoor benodigde technologie;
5. Een herevaluatie van de regelgeving voor het gebruik van reststromen van dierlijke oorsprong voor bemesting en diervoeders;
6. Het zo spoedig mogelijk instellen van een verplichting tot hergebruik van fosfaat in de verbrandingsas van rioolslibverbranding;
7. Het bevorderen van hergebruik van de restproducten van de productie van biobrandstoffen;
8. Het bevorderen van landbouwkundig onderzoek naar een meer zorgvuldig bemestingsregiem ten aanzien van fosfaat;
9. Het geven van prioriteit aan fosfaat bij ontwikkelingssamenwerking.

Naar de mening van de Stuurgroep liggen er op diverse punten belangrijke kansen voor een voortrekkersrol van Nederland.

Reactie

De zorg om het dreigend tekort aan fosfaat is een zorg die gedeeld wordt door het kabinet. De stuurgroep stelt een belangrijk probleem aan de orde. De beschikbaarheid van kunstmest doet licht vergeten hoe eeuwenlang uitwerpselen van mens en dier en huisvuil bijeen zijn gesprokkeld om landbouwgronden van voldoende nutriënten te voorzien. De stuurgroep signaleert terecht dat fosfaat niet onbepert als grondstof voorradig is. Opraken van de fosfaatvoorraden zou desastreuus zijn voor de mondiale landbouw en voedselvoorziening zoals we die nu kennen. Het is daarom goed dat tijdig actie wordt genomen om er voor te zorgen dat de diffuse verliezen van fosfaat zoveel mogelijk voorkomen worden en het beschikbare fosfaat optimaal gebruikt wordt.

Omdat de regering al eerder heeft onderkend dat grondstoffenschaarste in de toekomst een belangrijk probleem kan worden, heeft zij het thema Schaarste & Transitie geagendeerd als één van de vijf strategische thema's voor de vraagarticulatie aan planbureaus en adviesraden.

Dit thema is verkend door de interdepartementale projectgroep «Schaarste en Transitie». Het resultaat van deze verkenning, de kennisagenda «Schaarste & Transitie», is in juli door het kabinet vastgesteld. Fosfaatschaarste is geïdentificeerd als een prioritair thema dat vraagt om een integrale en multidisciplinaire benadering: van de geopolitieke aspecten van fosfaatschaarste tot aan efficiënter gebruik en recycling. De kennisvragen van deze kennisagenda worden momenteel nader gespecificeerd en omgezet in onderzoeks- en adviesvragen die in de werkprogramma's van 2010 meegenomen worden.

Ik verwijs u hiervoor ook naar de voortgangsrapportage over de motie Schuurmans (Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, B).

De notie dat de problematiek van de fosfaatschaarste een internationale benadering vraagt, onderschrijf ik. In het kader van de beleidsagenda Duurzame Voedselsystemen en de Nota Duurzame Veehouderij verken ik de mogelijkheden om voer-mestkringlopen te sluiten. Dit laat onverlet dat nu reeds op Europees en nationaal niveau actie mogelijk en reeds gaande

is. Omdat ook de aanbevelingen voor een groot deel op het nationale niveau betrekking hebben, zal ik mijn reactie hierop toespitsen.

Nederland

De stuurgroep Technology Assessment constateert terecht dat voor Nederland een dreigende schaarste aan fosfaat een relatief nieuw probleem is. De stuurgroep adviseert prioriteit te geven aan het hergebruik van fosfaat uit reststromen en de ontwikkeling van daartoe benodigde technologie. De stuurgroep traceert verschillende segmenten waar verliezen optreden: industrie, landbouw en huishoudens en doet daar aanbevelingen over.

Voor een deel van deze aanbevelingen geldt dat deze al geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van het bestaande beleid. Dit geldt in elk geval voor de aanbevelingen drie, vier, zeven en acht.

Om met deze laatste aanbeveling te beginnen: Vanuit het gegeven dat Nederland in de landbouw vooral een fosfaatoverschotprobleem kent, dat zich uit in eutrofiëring van het oppervlaktewater, voert de regering al sinds jaren een beleid gericht op het verminderen van de bemesting van landbouwgronden met fosfaat. Het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, waarover ik eerder dit jaar uitvoerig met uw Kamer gesproken heb, voorziet in een aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen, waarbij rekening wordt gehouden met de fosfaattoestand van de bodem.

In het vierde actieprogramma is ook beschreven hoe de regering initiatieven ondersteunt op het gebied van doelmatiger fosfaatbemesting, lagere fosfaatgehalten in diervoeders, mestscheiding en mestverwerking, precisiebemesting, voorlichting en kennisverspreiding. Ik beschouw aanbeveling acht van de stuurgroep dan ook als een ondersteuning voor de inzet van de regering op dit vlak.

Vanuit het mestbeleid maak ik mij sterk voor doelmatiger gebruik en hergebruik van waardevolle bestanddelen in dierlijke mest en andere reststromen. In dat kader past ook mijn opdracht aan WUR om samen met het bedrijfsleven te werken aan technieken voor het terugwinnen van fosfaat uit dierlijke mest. Het mestbeleid biedt verder de mogelijkheid om fosfaat in reststromen uit afvalverwerking en industrie, zoals compost, zuiveringsslib en schuimaarde, als meststof te gebruiken in de landbouw. Naar mijn mening laat het voorgaande zien dat de regering de aanbevelingen drie, vier en zeven van de stuurgroep al voor een belangrijk deel in het staande beleid heeft vorm gegeven. Het feit dat de stuurgroep reden ziet om deze aanbevelingen te doen, sterken mij in het voornemen om te blijven zoeken naar mogelijkheden voor verbetering.

In aanvulling op het bovenstaande merk ik ten aanzien van aanbeveling 3 en 6 nog het volgende op. Het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021 (LAP) bevat het Nederlandse beleid voor afvalbeheer. In het LAP wordt veel aandacht besteed aan de nuttige toepassing van afvalstoffen en wordt door middel van minimumstandaarden aangegeven welke verwerkingswijzen minimaal moeten worden gehanteerd voor de (categorieën van) afvalstoffen die in de afzonderlijke sectorplannen worden behandeld.

In het LAP wordt geconstateerd dat de inzet van een deel van de reststromen van biomassaverbranding als meststof mogelijk is. Door het inzetten van de assen in het gebied waar de biomassa vandaan komt, kunnen nutriëntkringlopen worden gesloten. Dit sluit aan bij het streven naar het sluiten van kringlopen en het nuttig toepassen van afvalstoffen op een zo hoogwaardig mogelijke wijze en met zo min mogelijk verlies

aan kwaliteit. Gezien de verwachte toename van de toepassing van biomassa en schaarste van vooral fosfaat is dit een wenselijke ontwikkeling.

Om ingezet te kunnen worden als bouwstof of meststof is kwaliteitsborging van de reststoffen noodzakelijk. Dit is in Nederland nog niet uitgewerkt waardoor het op dit moment niet mogelijk is de reststromen binnen de Nederlandse wetgeving nuttig toe te passen als meststof.

Tijdens de komende planperiode zal op initiatief van het ministerie van VROM onderzoek worden gedaan naar de condities waaronder reststromen van biomassaverbranding, inclusief de verbrandingsassen van rioolslibverbranding, nuttig kunnen worden toegepast. Mochten hieruit mogelijkheden naar voren komen dan zal de minimumstandaard hierop worden aangepast.

Ten aanzien van aanbeveling 5 merk ik het volgende op. Het gebruik van reststromen van dierlijke oorsprong als grondstof voor veevoer heeft zoals bekend grote risico's voor de gezondheid van mens en dier. Om die reden zijn daaraan, ook in Europees kader, beperkingen gesteld. Heroverweging van dit beleid komt pas in beeld indien afdoende kan worden gewaarborgd dat geen diersoort eigen diervoeder zit. Daarop is nog geen uitzicht.

Die beperkingen betekenen overigens niet dat alle fosfaat in dierresten thans voor voedselproductie verloren gaat. Een niet onbelangrijk deel komt direct of indirect weer beschikbaar als meststof voor de landbouw.

Europees niveau

De Stuurgroep stelt dat de EU voor haar voedselvoorziening in de toekomst meer dan nu al het geval is afhankelijk zal zijn van de import van fosfaat. De stuurgroep adviseert de mogelijkheden te verkennen van een Europese bestemmingsheffing op fosfaat. Dit advies heeft de Stuurgroep inmiddels ook aan EU-commissaris Fisher Boel gedaan.

Vastgesteld kan worden dat ook op Europees niveau de notie groeit dat stappen nodig zijn om fosfaat doelmatiger te gebruiken. De discussie hierover is echter nog niet gevorderd tot op het instrumentele niveau, maar verkeert nog vooral in de verkennende sfeer. Zo is in de «2nd SCAR Foresight» de fosfaatschaarste als één van de te onderzoeken thema's opgekomen. Begin dit jaar heeft de Europese Commissie een tender uitgezet, vooral gericht op de recycling van fosfaat.

Een discussie over nut en noodzaak van een heffing is daarom op dit moment niet aan de orde.

Mondiaal niveau

Op dit niveau spelen zowel de erosie van landbouwgronden als de geopolitiek een grote rol. Erosie, omdat dit de grootste verliespost van fosfaat is. Geopolitiek omdat in de loop van deze eeuw een «rat race» dreigt om de slinkende fosfaatvoorraden. De stuurgroep verzoekt om initiatieven om de internationale organisaties als FAO, UNDP, WTO, WHO, Wereldbank en OESO te wijzen op hun verantwoordelijkheid inzake de dreigende fosfaatschaarste.

De regering onderschrijft dat de problematiek van de fosfaatschaarste op de agenda moet staan van internationale organisaties die hierin een belangrijke rol kunnen hebben, zoals de FAO, UNDP, WHO, de Wereld Bank, UNEP, WTO en OECD. Een aantal van deze organisaties, waaronder de FAO en de OECD, besteden reeds aandacht aan dit onderwerp. Vooral de FAO is al lang actief op het gebied van erosiebestrijding en bevordert *Good Agricultural Practices*. Ook tijdens de 17e zitting van de VN

Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDS17), die ik heb voorgezeten, is aandacht gevraagd voor het dreigende fosfaattekort. Ik zal relevante internationale organisaties oproepen aandacht aan dit onderwerp te besteden, c.q. hiermee door te gaan.

Slinkende fosfaatvoorraden kunnen ernstige gevolgen hebben voor de voedselzekerheid in de wereld door afnemende beschikbaarheid en hogere prijzen van fosfaatmeststoffen. Vooral in Afrika kan dat het geval zijn. De vorig jaar aan de Kamer aangeboden Beleidsbrief over landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (TK, 2007–2008, 31 250 nr. 14) gaat nader in op de Nederlandse inzet op dit terrein, met speciale aandacht voor Sub-Sahara Afrika.

Als voorbeeld kan genoemd worden het programma in samenwerking met het International Center for Soil Fertility & Agricultural Development (IFDC) gericht op een duurzame productiviteitsverbetering in zeven landen in West-Afrika. Een geïntegreerd en efficiënt gebruik van verschillende soorten meststoffen speelt daarbij een belangrijke rol.

2. Pleidooi Technische Commissie Bodem voor verbreding informatie LMM

Naast een reactie op de brief van de Stuurgroep Technology Assessment vraagt uw Kamer tevens om een reactie op het artikel op agd.nl van 23 oktober 2009 met als titel «De Technische Bodem Commissie (TCB) pleit voor een verbreding van informatie van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM)».

Momenteel wordt, in opdracht van de ministers van VROM en LNV, een evaluatie uitgevoerd van het LMM ten behoeve van het vaststellen van een LMM-programma voor de komende jaren. De TCB is gevraagd om op drie momenten in de evaluatie een review uit te voeren. Recent heeft de TCB de review van de eerste fase, het plan van aanpak van de evaluatie, afgerond. Deze review heeft geresulteerd in een advies dat per brief van 6 oktober 2009 door de commissie is aangeboden aan de minister van VROM. De TCB zal in het vervolg nog een review uitvoeren op de analyse van de resultaten en op de eindrapportage.

Op dit moment wordt gestart met de uitvoering van de evaluatie. Het eindrapport dient voor de zomer van 2010 afgerond te zijn. Dan is ook het moment daar om beleidsconclusies te trekken en uw Kamer hierover te informeren.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg