

Naar een effectief en efficiënt meststoffenbeleid

Rubrieken

Het huidige mestbeleid

Vrijwel iedere burger in Nederland is zich bewust van het mestprobleem. Is het niet de penetrante stank die in de landelijke gebieden hangt als mestkarren hun onwelriekende lading over het land hebben gespreoid, dan zijn het wel de veelvuldig in de media opduikende berichten over bossen die mede door ammoniakemissies afsterven en over de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater met uit mest afkomstige fosfaat en nitraat. Snel en kordaat overheidsingrijpen is geboden. De ministers Braks (landbouw) en Nijpels (milieu) konden het echter in de afgelopen jaren niet eens worden over de aanpak van de problemen die door het mestoverschot ontstaan. Mede daardoor biedt het huidige mestbeleid onvoldoende perspectief voor de oplossing van de mestproblematiek.

Bestudering van het huidige overheidsbeleid brengt ten minste drie fundamentele tekortkomingen aan het licht. Ten eerste reguleert de overheid alleen de meststof fosfaat in mest van runderen, varkens en kippen. Maar niet alleen fosfaat uit dierlijke mest belast het milieu (eutrofiëring), ook stikstof veroorzaakt forse milieuproblemen; het levert een bijdrage aan de verzuring door vervluchtiging in de vorm van ammoniak en een bijdrage aan de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater in de vorm van nitraat. Bovendien zitten deze meststoffen (in wisselende verhouding) niet alleen in de mest van runderen, varkens en kippen, maar ook in mest van andere dieren (pelsdieren, ganzen, schapen enz.), in kunstmest en in

mestsoorten als compost en zuiveringsslib. Een effectief *meststoffen* beleid zal dus ten minste betrekking moeten hebben op de nutriënten fosfaat en stikstof in *alle* mestsoorten.

Een tweede tekortkoming is dat het mestbeleid van de overheid te veel is gericht op regulering van de mestproductie. Dit sluit niet aan bij de oorzaak van de milieuvuiling. Het is niet zozeer de *productie* van meststoffen die tot milieubelasting leidt, als wel het *gebruik* ervan dat momenteel 'meststoffenlekkages' naar het milieu veroorzaakt¹. De oriëntatie in de regelgeving op de mestproductie belemmert enerzijds de toepassing van potentieel bruikbare oplossingsmethoden, zoals mesttransport. Anderzijds wordt de regelgeving onnodig complex en ondoorzichtig gemaakt, bij voorbeeld door de toekenning van zogenaamde mestreferentiehoeveelheden of mestquota.

Een derde tekortkoming is dat doelvoorschriften (bemestingsnormen voor fosfaat) en handelingsvoorschriften (onderwerkverplichting, bijhouden van een mestboekhouding) het huidige mestbeleid domineren. Voor zover heffingen worden opgelegd, zijn deze bedoeld ter financiering van bedrijfsaanpassingen (subsidies op mestopslag) en onderzoek (grootschalige mestverwerking, nutriëntenarm veevoer). De huidige mestoverschotheffingen zijn te laag om te verwachten dat ze het gedrag van de boeren zullen veranderen. Daardoor wordt een uitnemende mogelijkheid gemist om de boeren voortdurend te stimuleren zo min mogelijk meststoffen naar het milieu te laten weglekken.

In het navolgende zullen we voorstellen doen die de hier gesignaleerde te-

kortkomingen in het huidige mestbeleid kunnen ondervangen². Het accent zal daarbij liggen op het gebruik en de onderlinge afstemming van de instrumenten. Vooral het gebruik van sturende financiële instrumenten kan onzes inziens de efficiëntie van een te voeren meststoffenbeleid aanzienlijk verbeteren.

Bemestingsnormen

In het hier voorgestelde meststoffenbeleid worden bemestingsnormen ingesteld voor stikstof en fosfaat. Voor beide meststoffen zijn eindnormen gespecificeerd die in 1998 moeten zijn bereikt; zie tabel 1. De eindnormen zijn afgeleid van de maximaal toelaatbare nutriëntenverliezen naar bodem, water en lucht. Alle mestsoorten zijn in de normstelling betrokken. De eindnorm voor de bemesting met fosfaat is gebaseerd op de fosfaatonttrekking door landbouwgewassen. De eindnorm voor de bemesting met stikstof is gebaseerd op de toelaatbare ammoniakemissies³ en op de streefwaarden voor nitraat in drink-

1. Een uitzondering is de productie van kunstmest. Deze is erg energie-intensief en gaat gepaard met aanzienlijke emissies van vooral ammoniak en cadmium.

2. Deze voorstellen maken deel uit van het alternatieve meststoffenbeleid dat in de Studiegroep Milieu en Economie van het Landelijk Milieu Overleg is ontwikkeld. Dit meststoffenbeleid is beschreven en onderbouwd in N.J.P. Hoogervorst e.a., *Naar een duurzaam gebruik van meststoffen; aanzetten voor een alternatief meststoffenbeleid*, LMO, Utrecht, april 1989.

3. De bestrijding van ammoniakemissies wordt hier zoveel mogelijk geïntegreerd met de bestrijding van overbemesting door stikstof. Voor de grondloze of grondarme intensieve veehouderij is deze aanpak echter te beperkt. Voor deze bedrijven wordt een apart ammoniakbeleid voorgesteld, gebaseerd op emissiequota per bedrijf. In 1990 zullen deze bedrijven naar verwachting 45 kton ammoniak emitteren (18% van de totale agrarische ammoniakemissie). Dit moet in 1998 zijn teruggebracht tot 5,7 kton per jaar. Ten opzichte van 1980 betekent dit een reductie met 90% in bosrijke gebieden en een reductie met 70% in de overige gebieden. Deze reductie kan worden gerealiseerd door de emissiequota die een bedrijf in een bepaald basisjaar zijn verleend, jaarlijks in te krimpen.

Tabel 1. Eindnormen voor fosfaat- en stikstofgebruik in 1998

	Grasland	Bouwland ^a + groenbemester	Snijmaïs + groenbemester
Fosfaat (kg P ₂ O ₅ /ha)	110	70	75
Stikstof (kg N/ha)			
- op kleigrond	350	235 ^b	235 ^b
- op zandgrond	330	130 ^c	130 ^c

a. Exclusief vollegronds groenteteelt.

b. De fosfaatsnormering beperkt het gebruik van dierlijke mest tot maximaal 183 kg N per ha per jaar.

c. Exclusief de bijdrage van groenbemers van 50 tot 80 kg N per ha per jaar.

Bron: Hoogervorst e.a., 1989, hoofdstuk 3.

water (25 mg nitraat per liter)⁴. Deze eindnormen worden in het meststoffenbeleid bereikt door, vanuit de huidige situatie van overbemesting, de hoeveelheden meststoffen die maximaal op het land mogen worden gebracht jaarlijks bij te stellen.

De in tabel 1 vermelde eindnormen laten zich moeilijk vergelijken met de eindnormen waar de overheid naar streeft. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste kent het overheidsbeleid geen (eind)normen voor het gebruik van stikstof. Ten tweede is de overheid vaag over het precieze niveau van de fosfaatnormen dat zij in het jaar 2000 bereikt wil hebben. Uit beleidsstukken is af te leiden dat de overheid denkt aan 125 kg fosfaat per ha per jaar. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar gewassoorten, zoals in tabel 1 wel is gedaan.

De surplusheffing

De huidige overschotheffing is te laag om boeren te stimuleren hun mestoverschot te beperken⁵. De lage overschotheffing wordt wel verdedigd met het argument dat de hoge transportkosten van mest een sturende invloed hebben op het gedrag van boeren. De hoge transportkosten ontmoedigen echter niet het gebruik, maar de productie van een mestoverschot. Bovendien werkt deze ontmoediging slechts voor zover boeren meer mest produceren dan ze bij de heersende normen op hun eigen bedrijf kwijt kunnen. De heersende fosfaatnormen zijn voorlopig (tot het jaar 2000) nog hoger dan de door de overheid gehanteerde eindnorm van 125 kg fosfaat per ha. Zo kan het gebeuren dat boeren die geen mestoverschot hebben wel een overschotheffing betalen, omdat zij meer mest uitrijden dan 125 kg fosfaat per ha. De heffingsgrondslag (het mestoverschot berekend op basis van de heersende normen) en de heffing (de overschotheffing opgelegd op basis van de eindnormen) sluiten dus niet goed op elkaar aan. Te meer daar de overschotheffing erg laag is, geeft het stelsel van mestoverschot en overschotheffing boeren een onvoldoende stimulans de milieuverontreiniging met fosfaat te verminderen. Om dit te bereiken zou de overheid de eindnorm als heffingsgrondslag moeten gebruiken en de heffing fors moeten verhogen. Juist dit is de bedoeling van de surplusheffing die we in de plaats stellen van de overschotheffing.

De surplusheffing geldt niet alleen voor fosfaat, maar ook voor stikstof. De surplusheffing wordt geheven over het stikstof- en fosfaatsurplus van een bedrijf. Dit nutriëntensurplus is gedefinieerd als het verschil tussen het feitelijk

ke meststoffengebruik op een bedrijf en de in tabel 1 gespecificeerde eindnormen. Het stikstof- en fosfaatsurplus wordt bepaald aan de hand van de meststoffenboekhouding die op elk agrarisch bedrijf moet worden bijgehouden⁶. Anders dan in het huidige mestbeleid wordt op afgevoerde dierlijke mest geen heffing gelegd. Het verplaatsen en mogelijk elders verwerken van dierlijke mest is in principe een goede manier om een lokaal overschot aan mest weg te werken, onder de voorwaarde dat dit op een milieuverantwoorde wijze gebeurt. Wil de surplusheffing sturend werken, dan moet deze ten minste f 1,25 per kg fosfaat en eveneens f 1,25 per kg stikstof bedragen⁷. Op basis van de gemiddelde samenstelling van dierlijke mest komt deze heffing overeen met f 9,38 per ton surplusmest⁸.

Op bedrijven waar geen of weinig dierlijke mest wordt geproduceerd, vooral akkerbouwbedrijven, zal de surplusheffing aanleiding zijn het gebruik van aangekochte dierlijke mest te minimaliseren. Op bedrijven waar wel dierlijke mest wordt geproduceerd, zal de surplusheffing een extra stimulans zijn het gebruik van aangekochte mest (vooral kunstmest) zoveel mogelijk te reduceren. Dit betekent een verlaging van de produktiekosten en eventueel ook een (geringe) verlaging van de gewasopbrengsten.

De surplusheffing zal er dus toe bijdragen dat de nutriëntenverliezen naar het milieu afnemen. Uit berekeningen blijkt dat het effect van de heffing op de hoogte van de produktiekosten relatief gering is. De transportkosten blijven hierin het grootste aandeel houden. De instelling van de surplusheffing zal op zichzelf dus geen of weinig extra bedrijfssluitingen tot gevolg hebben en evenmin tot een vermindering van het aantal dieren leiden.

Een heffing op nutriëntenrijk veevoer

In aanvulling op de surplusheffing stellen we een heffing op nutriëntenrijk veevoer voor. De surplusheffing is in principe indifferent ten aanzien van de methoden die boeren kunnen gebruiken om tot vermindering van het nutriëntensurplus per bedrijf te komen. De verlaging van de nutriëntengehalten (i.c. de gehalten aan stikstof en fosfor) in veevoer is een typisch brongerichte oplossing die met een heffing extra wordt gestimuleerd.

Het voert op deze plaats te ver de technische details van deze heffing nader uiteen te zetten. Berekend is dat een sturende heffing op nutriëntenrijk veevoer zal oplopen tot maximaal f 4,-

per ton veevoer. Dit is 0,8% van de nu geldende gemiddelde krachtoverprijs⁹.

Geen heffing op kunstmest

In het verleden is veelvuldig geopperd een heffing op kunstmest te leggen. Dat zou in de eerste plaats leiden tot een vermindering van het gebruik van kunstmest, mits de heffing hoog genoeg is¹⁰. In de tweede plaats zou dat kunnen bijdragen tot substitutie van kunstmest door dierlijke mest. Hierdoor zou het gebruik van dierlijke mest in de akkerbouw kunnen toenemen en de omvang van het nationale mestoverschot dalen.

Hoewel de redeneerwijze in economisch opzicht juist is, moeten we er op wijzen dat een dergelijke substitutie de milieubelasting kan vergroten. Zolang er geen randvoorwaarden worden gesteld aan het gebruik van de totale hoeveelheid meststoffen per hectare, kan deze substitutie wel leiden tot een vermindering van het nationale fosfaatoverschot, maar zal de stikstofbelasting van het milieu erdoor toenemen. Van de toegediende stikstof in kunstmest wordt

4. Zie Hoogervorst e.a., op. cit., hoofdstuk 3, voor de onderbouwing van deze normering.

5. Voor de eerste 75 kg fosfaat per ha (boven de ondergrens van 125 kg) moet een heffing worden betaald van 25 cent per kg per ha. Voor elke volgende kg fosfaat geldt een heffing van 50 cent per kg per ha. Een heffing van 25 tot 50 cent per kg fosfaat komt overeen met 0,63 tot 1,25 gulden per ton (gemiddelde) dierlijke mest. Dit bedrag is gering in vergelijking met de transportkosten, die variëren van 6 tot 25 gulden per ton.

6. De *meststoffenboekhouding* is een uitbreiding van de bestaande *mestboekhouding*. Hiervoor moeten naast de bestaande rekengehalten voor fosfaat (fosfaatproductie per dier per diercategorie) ook rekengehalten voor stikstof worden gespecificeerd. Uiteindelijk moet er naar worden gestreefd dat op elk bedrijf een *nutriëntenboekhouding* wordt bijgehouden. Daarin worden niet, zoals in de *meststoffenboekhouding*, de geschatte nutriëntenstromen bijgehouden, maar de werkelijke hoeveelheden fosfaat en stikstof die op een bedrijf in omloop zijn. Zie voor een uitvoerige bespreking van de meststoffen- en nutriëntenboekhouding: Hoogervorst e.a., op. cit., hoofdstuk 6.

7. Zie de ruwe berekeningen in R. Hoevenaagel en N.J.P. Hoogervorst, *Nutriëntenarm veevoer*, in: Hoogervorst e.a., op. cit., Voorstudie 1.

8. Een vergelijking tussen de hoogte van de surplusheffing en de overschotheffing is niet goed te maken, omdat de heffingsgrondslag verschilt. Als globale indicatie kan worden aangenomen dat de hier voorgestelde surplusheffing ongeveer een factor 10 hoger is dan de huidige overschotheffing.

9. Zie voor deze technische details Hoogervorst e.a., op. cit., hoofdstuk 7.

10. Door sommigen wordt een verdrievoudiging van de stikstofprijs voorgesteld. Zie onder andere C.T. de Wit, *Problemen van duurzaamheid van de landbouw*, in: M. Groen (red.), *Naar een duurzame Nederland*, SDU, Den Haag, 1988.

gemiddeld 80% door het gewas opgenomen. De resterende stikstof verdwijnt in het milieu en is daar potentieel vervuilend. De effectieve werking van stikstof uit dierlijke mest kan worden geschat op ca. 60% van die uit kunstmest. Dit impliceert dat gemiddeld $60\% \times 80\% = 50\%$ van de stikstof uit dierlijke mest aan het gewas ten goede komt. De resterende 50% komt door vervluchtiging, afspoeling en uitspoeling in het milieu terecht. Mogelijk is de opneembaarheid van stikstof uit dierlijke mest nog te vergroten. Voorlopig geldt echter dat een heffing op kunstmest, die de substitutie door dierlijke mest bevordert, belangrijke negatieve gevolgen heeft voor het milieu¹¹.

Geen handel in mestquota

De overheid overweegt in beperkte mate handel in mestreferentiehoeveelheden of mestquota toe te staan. Het gaat hierbij met name om het niet aan grond gebonden deel van het mestquotum, namelijk de hoeveelheid boven de door de overheid gehanteerde norm van 125 kg fosfaat per ha. Zowel op milieukundige als op economische gronden moet dit voornemen ten stelligste worden afgewezen.

In milieukundig opzicht is de toekenning van en eventuele handel in mestquota overbodig. De belasting van de bodem wordt reeds aan banden gelegd door de gebruiks- of bemestingsnormen. Regulering van de mestproductie heeft wel effect op de ammoniakemissies. Het is echter onwaarschijnlijk dat de overheid met de geopperde handel in niet aan grond gebonden mestquota een 'bubble' voor ammoniakemissies zou willen creëren. Dat kan op een veel directere wijze gebeuren (zie voetnoot 3).

In economisch opzicht is de handel in mestquota vergelijkbaar met de handel in produktierechten. Van de handel in produktierechten wordt verwacht dat het de mogelijkheden voor individuele bedrijfsontwikkeling openlaat, zonder dat de totale produktie in de sector toeneemt. Uit ervaringen met de handel in melkquota is echter bekend dat de handel in produktierechten ook allerlei beperkingen voor de bedrijfsontwikkeling oproept. Door de extra vermogensvorming wordt de financiering van een bedrijfsovername (met name die van vader op zoon) bemoeilijkt. Ook stuit de vrijwillige beëindiging van het bedrijf dan op een zwaardere belastingtechnische belemmering (hogere afdracht van vermogensbelasting). Beide gevolgen van quotahandel zijn ongewenst. De belemmering van bedrijfsovernames draagt niet bij aan de vermindering van de milieuvervuiling en is dus onnodig hinderlijk voor de boeren. De

beëindiging van veehouderijbedrijven leidt wel tot een vermindering van de mestproductie en kan dus een bijdrage aan de vermindering van de milieubelasting leveren. De belemmering van een vrijwillige bedrijfsbeëindiging moet derhalve zoveel mogelijk worden voorkomen¹².

De economische problemen die de handel in mestquota oproept, kunnen worden opgeheven door te voorkomen dat mestquota een vermogensbestanddeel worden. Dit kan worden bereikt door de handel in mestquota te verbieden en door er op toe te zien dat geen illegale handel ontstaat. Een andere en betere optie is er voor te zorgen dat handel in mestquota voor boeren economisch niet interessant is. Deze optie is in het hier voorgestelde meststoffenbeleid verwerkt. In dit voorstel is de *productie* van dierlijke mest in principe vrij; het *gebruik* ervan wordt zodanig aan banden gelegd dat binnen afzienbare tijd een milieuverantwoorde bemesting plaatsvindt. Dus zolang boeren bij het gebruik van dierlijke mest binnen de bemestingsnormen blijven, mogen ze zoveel mest produceren als ze willen. Betalen voor mestproduktierechten is in zo'n situatie weggegooid geld, te meer daar dergelijke produktierechten (als ze zouden bestaan) geen ontheffing inhouden van de voorwaarden die zijn gesteld aan het gebruik van dierlijke mest.

De gevolgen voor de overheid

Hiervoor zijn de doelstellingen en de belangrijkste instrumenten van het voorgestelde meststoffenbeleid besproken¹³. Duidelijk is dat dit beleid veel strengere milieu-eisen stelt dan het mestbeleid van de overheid. Dat roept de vraag op wat zo'n vergaand milieubeleid de overheid gaat kosten. Deze vraag krijgt tegenwoordig onevenredig veel aandacht. Kennelijk heeft men meer oog voor de uitgaven (die lang niet altijd als kosten mogen worden beschouwd) dan voor de baten van milieubeleid (die lang niet allemaal in de vorm van inkomsten kunnen worden genomen).

In vergelijking tot het huidige mestbeleid leidt het hier voorgestelde meststoffenbeleid tot zowel hogere inkomsten (surplusheffing, heffing op nutriëntenrijk veevoer) als hogere uitgaven (diverse subsidies, bedrijfsbeëindigingsregeling) voor de overheid. Schattingen laten zien dat het meststoffenbeleid de overheid in de periode 1990-1998 per saldo 100 mln gulden per jaar meer kost dan het huidige mestbeleid¹⁴. Met deze uitgaven kan een blijvende bescherming van het milieu tegen overmatig stikstof- en fosfaatgebruik in de landbouw worden gerealiseerd.

Door een verschuiving van regulering van de mestproductie naar regulering van het meststoffengebruik worden aan het handhavingsbeleid van de overheid hogere eisen gesteld. Dit zal een taakverzwaring voor onderdelen van de overheid tot gevolg hebben. Daar staat tegenover dat de acceptatie van het meststoffenbeleid door boeren vermoedelijk hoger zal zijn dan het huidige mestbeleid, omdat hun onder het meststoffenbeleid meer vrijheid wordt gelaten in de keuze van te nemen maatregelen. Dit kan de behoefte aan controletaken weer enigszins verminderen. Voorts is de acceptatie van milieubeleid altijd gediend met duidelijkheid over te bereiken normen op lange termijn, zoals gedaan is in het meststoffenbeleid. De landbouwvoorlichtingsdienst zal een actievere rol moeten spelen in de bewustwording van boeren over de milieugevolgen van hun handelen. Milieuvorlichting is geen zaak voor specialisten, maar moet een integraal onderdeel worden van alle voorlichtende activiteiten.

De gevolgen voor de landbouw

De varkenshouderij zal het zwaarst worden getroffen door de hier voorgestelde regulering van het meststoffengebruik. Zowel onder het huidige overheidsbeleid als onder het meststoffenbeleid zullen economische mechanismen tot een vermindering van het aantal varkensbedrijven leiden. Onder het overheidsbeleid (bij niet verhandelbare mestquota) kan de inkrimping van de varkensstapel oplopen tot 25%. Het meststoffenbeleid zal vermoedelijk tot

11. Dit laat onverlet dat de emissies van met name ammoniak en cadmium waarmee de produktie van kunstmest gepaard gaat, in het kader van een industrieel milieubeleid met emissieheffingen kunnen worden bestreden. Dergelijke heffingen zouden fabrikanten kunnen stimuleren de produktieprocessen zodanig aan te passen dat de milieubelasting vermindert.

12. In de nota *Naar een duurzaam gebruik van meststoffen* is voorgesteld een regeling in te stellen die de beëindiging van de mestproduktie stimuleert (BMP-regeling). De kern van deze regeling is dat zowel de overheid als het landbouwbedrijfsleven bijdragen aan een fonds waaruit bedrijfsbeëindigingen kunnen worden gefinancierd. Zie Hoogervorst e.a., op.cit., hoofdstuk 9.

13. Onaangeroerd zijn gebleven de voorstellen voor investeringssubsidies op diverse bedrijfsaanpassingen die de milieubelasting met meststoffen verlagen, het pleidooi voor afschaffing van de subsidies op grootschalige mestverwerking, de stimulering van onderzoek naar kleinschalige mestverwerking en de aanzet voor een milieustructuurbeleid in de landbouw. Zie Hoogervorst e.a., op.cit., hoofdstuk 2.

14. Zie Hoogervorst e.a., op.cit., hoofdstuk 10.

Tabel 2. Geschatte verhoging van de produktiekosten als gevolg van het overheidsbeleid en het meststoffenbeleid (in procenten).

	Overheids- beleid	Meststoffen- beleid
Melk ^a	5,96	5,56
Mestvarkens ^b	0,84	1,21
Fokvarkens ^b	1,42	2,19
Legkippen ^b	2,69	4,03
Slachtkuikens ^b	3,38	4,68

a. Per liter.

b. Per dier.

Bron: Hoogervorst e.a., 1989, hoofdstuk 11.

een soortgelijke aanpassing van de varkensstapel leiden¹⁵. Krimpingspercentages zijn bijzonder gevoelig voor de veronderstellingen die bij de berekeningen zijn gehanteerd. Het percentage moet dus als een grove indicatie worden geïnterpreteerd. De analyse maakt echter wel duidelijk dat ook het overheidsbeleid tot een aanmerkelijke reductie van de veestapel zal leiden.

De kostenverhogingen die vanaf 1990 door het meststoffenbeleid zouden worden opgeroepen, ramen we voor de gehele landbouwsector op f 900 miljoen per jaar. Dit is vrijwel gelijk aan de geraamde kostenverhoging die het overheidsbeleid zal oproepen. Een uitsplitsing naar sectoren levert het volgende beeld op. De akkerbouw kan een bruto lastenverzwaring van f 10 miljoen per jaar verwachten, de rundveehouderij f 544 miljoen en de intensieve veehouderij f 458 miljoen. Daar staan subsidies en uitkeringen van de overheid tegenover: jaarlijks ca. f 120 miljoen gedurende acht jaar. De kostenverhogingen door het mest(stoffen)beleid leggen beslag op ca. 6% van het agrarisch inkomen.

De concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw wordt door het meststoffenbeleid in geringe mate beïnvloed; zie tabel 2. De kostprijsverhogingen die door meststoffenbeleid en overheidsbeleid worden opgeroepen liggen in dezelfde orde van grootte. Een streng milieubeleid hoeft dus niet tot een ernstige verslechtering van de concurrentiepositie van de landbouw te leiden.

De bijdrage van de landbouw aan de betalingsbalans (voor de overheid steeds een belangrijk criterium) wordt niet alleen beïnvloed door de export van varkensvlees, maar ook door de import van veevoer en grondstoffen voor de kunstmestproductie. Doordat in het meststoffenbeleid ook het kunstmestgebruik is gereguleerd, kan de import van energie voor de produktie van stikstofhoudende kunstmest en van fosforertsen worden verminderd. Berekend is dat in 1998 het gebruik van stikstofkunstmest kan zijn gehalveerd en dat

dat van fosfaatkunstmest tot 60% van het niveau in 1986/87 kan zijn teruggebracht.

Het meststoffenbeleid zal ook positieve economische gevolgen oproepen. Vanuit de landbouwbedrijven ontstaat een groeiende vraag naar installaties (zoals fasevoerinstallaties, mestschuiwen, afgedekte mestsilo's, biofilters, mestinjecteurs en zodenbemesters) en naar diensten (zoals aan- en afvoer van mest, onderwerken van dierlijke mest, analyse van mest- en grondmonsters en onderhoud van mestapparatuur).

Conclusies

Wanneer het huidige mestbeleid zou worden vervangen door het hier in hoofdlijnen geschetste meststoffenbeleid, dan:

- wordt het milieu vanaf 1998 niet langer bovenmatig belast met fosfaat en stikstof uit de landbouw;
- worden boeren gestimuleerd hun nutriëntengebruik te optimaliseren;
- worden de financiële lasten niet eenzijdig bij de boeren gelegd, maar betalen ook consumenten (in de vorm van hogere voedselprijzen en/of hogere belastingen) en de overheid (uit de algemene middelen) mee aan de oplossing van de meststoffenproblematiek.

De belangrijkste conclusie is evenwel dat de baten/kostenverhouding van het meststoffenbeleid aanzienlijk gunstiger is dan die van het overheidsbeleid. Het meststoffenbeleid biedt met andere woorden een kans op een forse en evidente verbetering in de maatschappelijke allocatie van de produktiefactoren.

Frank Dietz
Nico Hoogervorst

Drs. F.J. Dietz is universitair docent, vakgroep Staathuishoudkunde, aan de Landbouwuniversiteit Wageningen. Ir. N.J.P. Hoogervorst is wetenschappelijk medewerker bij het Landbouw Economisch Instituut, Den Haag. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.