

## 5 Mest als grondstof en als afvalstof

*Andrea Keessen\**

‘Between the weak and the powerful,  
it is the market which enslaves  
and the law which liberates.’

*Ludwig Krämer, vrij naar Lacordaire*

### 1 Inleiding

Mest is een waardevolle grondstof in de landbouw omdat het voedingsstoffen levert voor gewassen. In een systeem met een gesloten kringloop zorgt het vee voor de bemesting van gewassen die vervolgens (deels) weer door het vee worden gegeten (en door de mens) waardoor het vee weer mest produceert enzovoort. Deze kringloop is verstoord geraakt door het gebruik van kunstmest en doordat vee gevoerd wordt met veevoer uit het (verre) buitenland. De verstoring van de kringloop heeft in Europa geleid tot het ontstaan van een enorme mesthoop.<sup>1</sup> Een van de gebieden met zo’n mesthoop is Noord-Brabant. Volgens geïnterviewde experts werkzaam bij de provincie Noord-Brabant en Noord-Brabantse waterschappen is meer dan de helft van de mest in Brabant niet plaatsbaar. Gevolgen daarvan zijn mestfraude en overbemesting door het illegaal storten en op de bodem brengen van mest in binnen- en buitenland.<sup>2</sup>

---

\* Dr. A.M. Keessen is werkzaam als universitair docent bij de Universiteit Utrecht. Hierbij wil ik Roelof Jan Donner, Aster Veldkamp, Chris Backes, Anna Gerbrandy, Jochem Spaans en Bernd van der Meulen bedanken voor hun hulp bij het onderzoek naar de afvalstatus van mest en het sluiten van de kringloop en voor hun kritische commentaar op eerdere versies van dit artikel. Uiteraard blijven omissies en fouten voor mijn rekening en reflecteert dit artikel mijn interpretatie van het huidige recht. Verder wil ik de Argumentenfabriek bedanken voor het beschikbaar stellen van hun argumentenkaart, Bavo Idsert, directeur van Bionext, voor het beantwoorden van mijn vragen, en Maria Broekhuis, bestuurslid van Biohuis, voor het interview en het becommentariëren van een eerdere versie van dit artikel. De behoefte nader onderzoek te doen naar de mestproblematiek is ontstaan tijdens het onderzoek dat ik met Marleen van Rijswick, Annelies Freriks, Daan Korsse en Kees Bastmeijer heb verricht voor de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse Waterschappen (‘Zover het eigen instrumentarium reikt’, Universiteit Utrecht/ Universiteit Tilburg 2016, o.a. beschikbaar via: <[www.uu.nl/sites/default/files/eindrappport\\_krw\\_noord-brabant-final.pdf](http://www.uu.nl/sites/default/files/eindrappport_krw_noord-brabant-final.pdf)>).

1 EU-project: ‘Resource efficiency in practice: closing mineral cycles’; meer informatie beschikbaar via: <<http://mineral-cycles.eu>>.

2 <[www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/01/30/kamerbrief-aan-pak-fraude-met-mestregelgeving](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/01/30/kamerbrief-aan-pak-fraude-met-mestregelgeving); <https://www.politie.nl/nieuws/2016/november/15/09-onderzoek-naar-mogelijke-fraude-met-mest.html>>.

Dit artikel neemt de aanpak van het mestoverschot als vertrekpunt om tot een oplossing te komen waarbij het mestaanbod in evenwicht komt met de vraag naar mest, waarbij echter de kanttkening moet worden gemaakt dat een holistische benadering noodzakelijk is om tot een duurzame oplossing te kunnen komen die ook diervriendelijk is en maatschappelijk geaccepteerd. De invulling van deze begrippen loopt uiteen.<sup>3</sup> Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft intensivering gestimuleerd en daarmee voedselzekerheid en goedkoop voedsel gebracht, maar ook geleid tot een ecologische en sociaal-economische crisis. Niet alleen overbemesting maar ook pesticidegebruik bedreigt de waterkwaliteit in Nederland en in vele andere delen van Europa.<sup>4</sup> En dat is niet het enige probleem. In gebieden met intensieve veeteelt wordt de luchtkwaliteit en daarmee ook de volksgezondheid bedreigd door stank en fijnstof. Regelmatig zijn er uitbraken van dierziekten, waarbij grote aantallen dieren worden geruimd en ook mensen ziek kunnen worden.<sup>5</sup> En als gevolg van agrarische emissies en intensieve landbouwpraktijken is er sprake van een drastische vermindering van de biodiversiteit.<sup>6</sup> Tot slot levert veeteelt een aanzienlijke bijdrage aan klimaatverandering.<sup>7</sup>

Veel boeren staan voor de keuze om te stoppen, om te schakelen op biologisch of verder op te schalen. Verdere intensivering van de landbouw stuit op maatschappelijke en lokale weerstand, die zich in het bijzonder richt tegen megastallen, grootschalige mestverwerking en het gebrek aan dierenwelzijn in de intensieve veehouderij.<sup>8</sup> Tegelijkertijd is slechts een deel van de burgers daadwerkelijk bereid om fors meer te betalen voor duurzamer geproduceerde agrarische producten, zoals blijkt uit het bescheiden, zij het groeiende, marktaandeel van biologische producten van 4,3 in 2015.<sup>9</sup> De biologische productie in Nederland blijft vooralsnog achter. In Nederland werken ongeveer 1400 boerenbedrijven biologisch en die zijn gezamenlijk goed voor

- 
- 3 Zie bijv. commissie-Van Doorn, *Al het vlees duurzaam: de doorbraak naar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehouderij in 2020*, rapport 2011, beschikbaar via: <[www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/11/23/al-het-vlees-duurzaam-de-doorbraak-naar-een-gezonde-veilige-en-gewaardeerde-veehouderij-in-2020](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/11/23/al-het-vlees-duurzaam-de-doorbraak-naar-een-gezonde-veilige-en-gewaardeerde-veehouderij-in-2020)>; WRR, *Naar een voedselbeleid*, 2014, <[www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)>, in het bijzonder p. 97 en 98.
- 4 Planbureau voor de leefomgeving, *Waterkwaliteit nu en in de toekomst: Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn water*, 2016; (Kaderrichtlijn water, COM(2015)120).
- 5 K. Maassen, L. Smit, I. Wouters, E. van Duijkeren, I. Jansen, T. Hagenaars, J. IJzermans, W. van der Hoek en D. Heederik, *Veehouderij en gezondheid omwonenden*, RIVM-rapport 2016/0058.
- 6 Zie bijv. Frank Berendse en Flavia Geiger, 'Pesticiden en biodiversiteit in het Europese landbouwgebied', *Entomologische berichten* 2013, 73 (4).
- 7 FAO, *Tackling climate change through livestock: A global assessment of emissions and mitigation opportunities*, Rome 2013. Beschikbaar via <[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)>.
- 8 <<https://actie.wakkerdier.nl/megastallen?gclid=COuW19WE59ACFUUcGwodY-LENxQ>>; <<http://demonitor.ncrv.nl/lokaal-bestuur/weerstand-tegen-megastallen-in-het-hele-land-toeristen-rijden-hier-kokhalzend-langs>>.
- 9 Zie bijv. <<https://bionext.nl/feiten-cijfers>>.

slechts 2,6% van het landbouwareaal.<sup>10</sup> Zij laten echter wel zien dat het sluiten van de kringloop in een door waarden gedreven benadering van landbouw mogelijk is.<sup>11</sup> De mesthoop kan worden aangepakt door op regionaal niveau de kringloop weer te sluiten met een ‘ruil’ tussen veehouders en akkerbouwers. De veehouders krijgen veevoer (en kopen niet de goedkopere soja uit Latijns-Amerika), de akkerbouwers krijgen mest (en kopen geen kunstmest). Deze ogenschijnlijk simpele circulaire oplossing is bewezen effectief in de biologische sector. Juridisch is het dichtgetimmerd, omdat de mest altijd op een biologische bedrijf moet worden toegepast als mest, niet als iets anders. Invoering van dit systeem in de gangbare landbouw heeft uiteraard de nodige haken en ogen.<sup>12</sup>

Dit artikel is gericht op de juridische aspecten van een transitie naar grondgebonden landbouw op regionale schaal.<sup>13</sup> Het is primair gericht op de Nederlandse en Europese situatie waarin mest zowel grondstof is als afvalstof. Dit is echter geen exclusief Nederlands probleem. In vele andere EU-landen is het mestoverschot ook een probleem.<sup>14</sup> Toch zien juristen mest eerst en vooral als een dierlijk bijproduct. Daarom wordt eerst toegelicht dat het mestoverschot er niet alleen feitelijk, maar ook juridisch voor heeft gezorgd dat mest naast grondstof een afvalstof is geworden.<sup>15</sup> Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden om via een circulaire aanpak het mestoverschot en daarmee de afvalstatus van mest kwijt te raken.

Het vertrekpunt voor een circulaire aanpak is de argumentenkaart voer-mest-kringloop, die is ontwikkeld door de Argumentenfabriek in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2010. Deze argumentenkaart wordt in dit artikel gebruikt als inspiratiebron en naar eigen inzicht aangevuld op basis van argumenten uit de literatuur en interviews. De focus van dit artikel ligt op maatregelen die gericht zijn op het sluiten van de kringloop op regionaal niveau. Europese inbedding van een circulaire aanpak is noodzakelijk om een regionale oplossing op grensoverschrijdende wijze te laten opereren en vanwege de interne markt, het

- 
- 10 *Compendium voor de leefomgeving 2014*. Beschikbaar via: <[www.clo.nl/indicatoren/nl0011-biologische-landbouw](http://www.clo.nl/indicatoren/nl0011-biologische-landbouw)>; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Landbouw, biologisch en/of in omschakeling, gewassen, dieren, nationaal*, <<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81517NED&D1=a&D2=a&D3=a&HD=150521-1134&HDR=G2,G1&STB=T>>; laatst gewijzigd op 16 september 2016. Zie <[www.bionext.nl](http://www.bionext.nl)> voor de recentste cijfers.
- 11 Vlg. het pleidooi van Jan Douwe van der Ploeg voor kleinschalige landbouw in zijn afscheidsrede op 26 januari 2017 te Wageningen, gepubliceerd op <[www.foodlog.nl](http://www.foodlog.nl)>.
- 12 En dan negeren we voor het gemak dat de kringloop niet helemaal wordt gesloten vanwege export buiten de regio en de afvoer van menselijke mest. Bij dat laatste wordt overigens ook gestreefd naar terugwinning van grondstoffen in een circulaire aanpak.
- 13 Zie voor een meer literair perspectief: <<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Profiel/Vlees/koe.html>>.
- 14 EU-project ‘*Resource efficiency in practice: closing mineral cycles*’; meer informatie beschikbaar via: <<http://mineral-cycles.eu>>.
- 15 In de paragraaf over de afvalstatus van mest wordt voortgebouwd op eigen werk uit Freriks e.a. 2016.

Europese recht en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit artikel behandelt niet alle juridische aspecten van een dergelijke transitie naar een circulaire aanpak. In het artikel van Gerbrandy in deze bundel zal worden ingegaan op de mededingingsrechtelijke aspecten.

## 2 De afvalstatus van mest

‘Een grondstof die in de anonimiteit terecht komt, wordt afval.’

*Thomas Rau*<sup>16</sup>

Juridisch gezien is een afvalstof ‘elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen’. Dit is namelijk de definitie die in de Afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG (hierna: KRA) wordt gegeven aan afval. De KRA is echter niet zonder meer van toepassing op mest. Mest valt namelijk zowel in de categorie uitwerpselen als in de categorie dierlijke bijproducten. Dat zijn materialen, afkomstig van dieren, die niet bestemd zijn voor humane consumptie. Dierlijke bijproducten worden gereguleerd door de Verordening dierlijke bijproducten ter bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid. Deze verordening bevat regels ten aanzien van gebruik en verwijdering (door composteren en verbranden) van mest, traceerbaarheid en (grensoverschrijdend) vervoer.

De relevantie van het afvalstoffenrecht voor mest is gelegen in het feit dat milieubescherming geen doel is van de Verordening dierlijke bijproducten. De verordening bevat enkel regels die gericht zijn op bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid en is niet gericht op bescherming van het milieu. Daar waar risico’s ontstaan voor het milieu, zijn extra regels gerechtvaardigd. Dat blijkt ook uit het Europese recht. De KRA is in principe niet van toepassing op mest (en andere dierlijke bijproducten), *tenzij het bestemd is om te worden verbrand of gestort of voor gebruik in een biogas- of composteerinstallatie*.<sup>17</sup> De kwalificatie van mest als dierlijk bijproduct geldt dus alleen voor mest die wordt gebruikt als meststof en kan niet verhinderen dat mest die is bestemd om te worden verbrand of gestort of gebruikt zal worden in een biogas- of composteerinstallatie kan worden aangemerkt als afvalstof.<sup>18</sup>

Om in te schatten of mest die van het erf wordt afgevoerd als afval kan worden gekwalificeerd en daarom extra regulering behoeft ter bescherming van het milieu, werkt een nadere analyse van het verschil tussen (dierlijk) bijproduct en afvalstof

16 <[www.youtube.com/watch?v=LZywgxM82Eg](http://www.youtube.com/watch?v=LZywgxM82Eg)>.

17 Dit blijkt – zij het iets minder duidelijk – ook uit artikel 10.1 en 10.1a sub h Wm waarin dierlijke bijproducten zijn uitgezonderd van toepassing van hoofdstuk 10, behalve die welke bestemd zijn om te worden verbrand of gestort of voor gebruik in een biogas- of composteerinstallatie.

18 A-G Machiels hanteert dezelfde interpretatie in zijn Conclusie, onder 5.5, bij HR 19 april 2016, *JM* 2016/78, m.nt. T. Van der Meulen.

verhelderend. Mest is immers een bijproduct van de veehouderij. In artikel 5 lid 1 KRA, dat voortbouwt op de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het onderscheid tussen afvalstoffen en bijproducten, staat dat een bijproduct een stof is die (of een voorwerp dat) het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp.<sup>19</sup>

Een stof kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3 punt 1 KRA, worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
- b. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
- c. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces;
- d. en verder gebruik is rechtmatig, met andere woorden de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Verder bepaalt artikel 5 lid 2 KRA op welke wijze maatregelen kunnen worden vastgesteld om te bepalen volgens welke criteria een specifieke stof of een specifiek voorwerp kan worden aangemerkt als bijproduct en niet als afvalstof.

In de jurisprudentie van het Hof van Justitie is ook een aantal voorwaarden gepreciseerd waarmee een bijproduct van een afvalstof kan worden onderscheiden. Het is vaste jurisprudentie dat de kwalificatie als afvalstof vooral afhangt van het gedrag van de houder en of deze zich ontdoet van de stof.<sup>20</sup> De regels waarmee het Hof van Justitie het afvalstoffenbegrip nader invult, heeft het Hof al eens toegepast op mest. Daaruit kan het volgende worden afgeleid:

- In een intensieve varkenshouderij geproduceerde mest, die niet de door de landbouwer in eerste instantie beoogde productie vormt en waarvan de eventuele nuttige toepassing door het in of op de bodem brengen als meststof vereist dat bijzondere voorzorgsmaatregelen worden getroffen, is in beginsel een afvalstof (C-113/12, *Brady v. EPA*).<sup>21</sup>
- In bepaalde situaties is een dergelijke stof mogelijk geen residu maar wel een bijproduct waarvan de houder zich niet wil ‘ontdoen’ maar dat hij in een later

19 Zie hierover het artikel van Tieman in deze bundel.

20 Zie hierover uitgebreid de bijdrage van Tieman in deze bundel. Zie bijv. ook R. Ligtoet, ‘Juridische belemmeringen voor de bio-economie: *talking trash*’, *M en R* 2015/99, p. 514-520 en E. Dans, ‘Het begrip “afvalstof” revisited. Jurisprudentie over het begrip afvalstof 2004-2009’, *TO* 2010, nr. 1, p. 11-17.

21 Het Hof toetste op basis van de KRA omdat Ierland de geldende dierlijkeproductenregels niet geïmplementeerd had in nationale regelgeving en er volgens het Hof dus niet voldaan werd aan de aanhef van artikel 2 lid 1 onder b Richtlijn 75/442/EEG (zie r.o. 69).

stadium, in voor hem gunstige omstandigheden, voornemens is te exploiteren of op de markt te brengen – waaronder in voorkomend geval voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd, mits:

- dit hergebruik niet slechts mogelijk maar zeker is;
  - het geen voorafgaande bewerking vereist; en
  - het plaatsvindt als voortzetting van het productieproces (C-121/03, *Commissie v. Spanje*, C-194/05, *Commissie v. Italië*, *Commune de Mesquer*).
- Voor wat betreft mest wordt in de uitspraak *Brady v. EPA* gepreciseerd dat de drijfmest in voorkomend geval een afvalstof kan worden als blijkt dat de derden (de andere marktpartijen waaraan wordt geleverd) de mest ongecontroleerd en onder zodanige voorwaarden in het leefmilieu lozen dat deze als afvalstof kan worden aangemerkt (C-416/02, *Commissie v. Spanje*).
- Daarom moet een producent van mest beschikken over geschikte opslagruimte en bindende toezeggingen van marktdeelnemers om drijfmest af te nemen en te gebruiken als meststof op naar behoren geïdentificeerde gronden (C-113/12, *Brady v. EPA*).
- Verder kan de drijfmest alleen worden geacht economisch gezien de waarde van een product te hebben als kan worden aangenomen dat de mest inderdaad bestemd is om in voor de houder economisch gunstige omstandigheden te worden geëxploiteerd of op de markt gebracht. In dat verband is het ook relevant om te kijken naar de voorwaarden, met name die van financiële aard, waartegen de transacties worden afgesloten en de lasten die voor de houder voortvloeien uit het hergebruik. Deze lasten mogen niet buitensporig zijn voor de houder (C-113/12, *Brady v. EPA*).

Het Hof van Justitie heeft zelf deze conclusie nog niet getrokken. In *Commissie v. Spanje* kwalificeerde het Hof mest nog als grondstof en niet als afvalstof.<sup>22</sup> En in *Brady v. EPA* preciseerde het Hof wel de voorwaarden, maar liet het de kwalificatie over aan de nationale rechter. In de Nederlandse situatie betekent toepassing van deze criteria dat mest die van het erf wordt afgevoerd, behalve voor eigen gebruik en zonder verdere verwerking voor gebruik als meststof in de buurt,<sup>23</sup> een afvalstof is in de zin van de KRA.

Het is overduidelijk dat veehouders zonder voldoende grond om de door hun vee geproduceerde mest op uit te rijden zich van mest moeten ontdoen. De kritieke voorwaarde is of deze veehouders de mest in voor hen economisch gunstige omstandigheden op de markt kunnen brengen. Daar is uiteraard geen sprake van als veehouders (veel) moeten betalen voor mestafzet. In de gangbare landbouw betalen veehouders 5-15 euro per kuub aan akkerbouwers voor het uitrijden van mest, terwijl uitrijden

22 Zie hierover: E. Dans, ‘Het begrip “afvalstof” revisited. Jurisprudentie over het begrip afvalstof 2004-2009’, *TO* 2010, nr. 1, p. 11-17.

23 Een afstandscriterium van 5 à 10 km wordt gesuggereerd door Carin Rougoor en Frits van der Schans, *Grondgebonden melkveehouderij: beleidsopties en hun gevolgen*, CLM 835-2013, 2013. Beschikbaar via: <[www.clm.nl/uploads/nieuws-pdfs/Rapport835-Grondgebonden\\_melkveehouderij-red.pdf](http://www.clm.nl/uploads/nieuws-pdfs/Rapport835-Grondgebonden_melkveehouderij-red.pdf)>.

op eigen grond 3 euro per kuub kost. Verwerken kost 20-30 euro per kuub<sup>24</sup> en mest wordt verkocht aan partijen die het eerst verwerken voordat zij het kunnen afzetten dan wel gebruiken om energie op te wekken.<sup>25</sup> De lasten die voor de houder zijn verbonden aan het hergebruik van de mest zijn dus hoog. Zo hoog dat er ten aanzien van het mestoverschot sprake is van afval waarvan wordt gevreesd dat het ongecontroleerd wordt gestort.<sup>26</sup>

Ook voor de Nederlandse rechter is de discussie gevoerd of mest kan worden gekwalificeerd als afvalstof en dus het afvalstoffenregime moet worden toegepast.<sup>27</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is eind 2016 ten aanzien van mestverwerker MACE akkoord gegaan met het standpunt van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant dat het hier gaat om afvalverwerking. Het gaat immers om mestoverschotten die de veehouders niet kunnen uitrijden op hun eigen percelen en die ook niet voor dat doel onder economisch gunstige omstandigheden aan anderen worden geleverd, maar waarvoor zij een vergoeding moeten betalen aan MACE. De Afdeling is niet gevoelig voor het argument dat de vergoeding die de veehouders aan MACE moeten betalen lager is dan de kosten die zij nu maken voor de verwijdering van mest en ook niet voor het argument dat de mest wordt verwerkt tot economisch rendabel te verhandelen producten, waarbij de aangesloten veehouders zullen delen in de opbrengsten van de verkoop. Doorslaggevend is dat de mest op het moment dat deze aan MACE wordt geleverd een last is waarvan de veehouders zich moeten ontdoen.<sup>28</sup> Deze uitspraak is nagevolgd door de Rechtbank Overijssel ten aanzien van de kwalificatie van mestverwerker Twence als afvalverwerkingsbedrijf.<sup>29</sup>

Als mest een afvalstof is, dan is niet alleen de KRA van toepassing, maar in een grensoverschrijdende situatie ook de Europese Verordening (EG) nr. 1013/2006 voor de overbrenging van afvalstoffen (hierna: EVOA). De EVOA sluit voor de definitie van afvalstoffen immers aan bij de definitie van afvalstoffen zoals omschreven in artikel 1 lid 1 onder a van Richtlijn 2006/12/EG. Artikel 1 lid 3 onder e EVOA bepaalt echter dat EVOA niet van toepassing is op de overbrenging van afvalstoffen als bedoeld in artikel 2 punt 1 onder b sub ii, iv en v Richtlijn 2006/12/EG, indien deze overbrenging al onder andere wetgeving van de Gemeenschap met soortgelijke voorschriften valt. Aangezien Richtlijn 2006/12/EG is vervangen door Richtlijn

24 Cijfers uit presentatie van Tjibbe Winkler van Mestmeester, Aanpak om mest meester te worden: 1 miljard, Workshop mestverwaarding 23 juni 2016, Ministerie van Economische Zaken. Zie hierover ook het rapport van het LEI.

25 Zie voor een voorbeeld ter onderbouwing paragraaf 4 van de bijdrage van Roelof Jan Donner in deze bundel.

26 Interview met experts provincie Noord-Brabant en waterschap Aa en Maas. 'Naleving is niet altijd vanzelfsprekend', 5<sup>e</sup> NAP 2014-2017, p. 50 (zie ook p. 51 en 52).

27 Het aanmerken van mest als afvalstof heeft ook tot gevolg dat activiteiten met mest anders moeten worden gereguleerd (BOR, MER, minimalisatie van de productie, enz.).

28 ABRvS 16 november 2016, *MACE*, *JM* 2017/1, m.nt. T. van der Meulen en A. Wagenmakers.

29 Rb. Overijssel 13 februari 2017, *Twence*, ECLI:NL:RBOVE:2017:667.

2008/98/EG, geldt nu de uitzondering zoals deze in Richtlijn 2008/98/EG is geformuleerd. Dit betekent dat voor zover de Verordening dierlijke bijproducten soortgelijke voorschriften bevat, de EVOA niet van toepassing is.

De vraag rijst dus of de voorschriften over grensoverschrijdend vervoer uit de verordeningen voor dierlijke bijproducten (Verordening (EG) nr. 1069/2009 en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 142/2011) soortgelijk zijn aan die van EVOA. Zoals al was vastgesteld verschillen de achterliggende doelstellingen van deze regimes. Terwijl EVOA en KRA gericht zijn op het beheer van afvalstoffen ter bescherming van het milieu, is de Europese Verordening dierlijke bijproducten (waar mest als grondstof onder valt) gericht op het voorkomen en beperken van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid via het stellen van volksgezondheids- en veterinairerechtelijke voorschriften voor deze producten met als doel de voedselveiligheid in de Europese voedsel- en voederketen te beschermen.<sup>30</sup> In een zaak over zuiveringsslib (bruine eimix) heeft de Hoge Raad geoordeeld (in navolging van de A-G) dat EVOA mocht worden toegepast. Volgens de A-G is dit primair omdat er sprake was van een afvalstof en subsidiair omdat de Verordening dierlijke bijproducten onvoldoende regels bevat ter bescherming van het milieu.<sup>31</sup>

Ook buiten Nederland wordt deze discussie gevoerd. Vlaanderen heeft zelf een mestoverschot en heeft een meststoffenheffing ingezet om producenten te ontmoedigen en om invoer van mest uit Nederland te ontmoedigen. Deze importhetfing is echter in de zaak *Orgacom* (C-254/13) door het Hof van Justitie in strijd met het Europese internemarktrecht verklaard. Nedersaksen (een Duitse deelstaat met een mestoverschot) heeft mest bij verordening tot afvalstof verklaard en de extra bescherming die EVOA biedt voor de grensoverschrijdende handel in afvalstoffen in maart 2016 ingeroepen om invoer van mest uit Nederland tegen te houden. Vooralsnog heeft buurstaat Noordrijn-Westfalen dit initiatief niet overgenomen. De Europese Commissie onderzoekt of Nedersaksen in strijd met het Europese recht handelt, omdat haar handelwijze de handel in mest tussen lidstaten belemmert. Dit geschil leidt mogelijk tot een inbreukprocedure tegen Duitsland.<sup>32</sup>

30 Zie bijvoorbeeld HR 19 april 2016, meer specifiek de conclusie van de P-G (gevolgd door HR).

31 HR 19 april 2016, *JM* 2016/78, m.nt. T. van der Meulen, *RvdW* 2016/573, *M en R* 2016/109, m.nt. W.Th. Douma.

32 *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-32, nr. 939. Overigens heeft de Europese Commissie in april 2016 al een inbreukprocedure tegen Duitsland aanhangig gemaakt vanwege toenemende watervervuiling door nitraten en het niet voldoen aan de verplichting onder artikel 5 lid 5 Nitraatrichtlijn om aanvullende maatregelen te treffen zodra duidelijk wordt dat de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn niet kunnen worden bereikt bij ongewijzigd recht en/of beleid.



### 3 Naar een circulaire aanpak

‘The future is already there, it is just unevenly distributed.’

*William Gibson*<sup>33</sup>

De vraag of het mogelijk is dat mest de afvalstofstatus kwijtraakt via een circulaire aanpak is eenvoudig te beantwoorden. Deze aanpak is er namelijk al. Naast de zogenoemde niet-grondgebonden gangbare landbouw, bestaat ook gangbare en biologische grondgebonden landbouw. De laatste categorie is aan regels gebonden die uitgaan van grondgebondenheid. Biologische veehouders zijn verplicht om afspraken te maken over mestafzet met akkerbouwers en deze hebben de mest nodig als meststof door het verbod op kunstmest. Biologische mest is daardoor een grondstof die geld waard is.<sup>34</sup> Maar ook in de biologische sector zijn er veehouders die moeten betalen. Varkensmest en kippenmest zijn als enige mestbron minder geschikt voor akkerbouw. Er zal meestal enige bewerking of aanvulling met andere meststoffen nodig zijn, vanwege de ongunstige stikstof-fosfaatverhouding.<sup>35</sup>

Hierna wordt zowel geanalyseerd wat de juridische obstakels zijn voor het streven naar het sluiten van de kringloop door het uitrollen van grondgebonden landbouw in Nederland dan wel Europa. Ook dat laatste is niet zonder precedent. Nu al wordt er in Nederland diervoeder geïmporteerd uit Duitsland en Frankrijk en wordt daar mest (al dan niet verwerkt) naar toe geëxporteerd, zij het dat de export van mest groter is dan de import van diervoeder.<sup>36</sup> Via mestverwerking kan mest op grotere afstand worden geëxporteerd. Aangenomen dat er elders vraag is naar deze verwerkte mest, zou dit kunnen leiden tot verlies van de afvalstatus. Het is immers vaste jurisprudentie dat een stof de afvalstatus kwijt kan raken via een nuttige toepassing (in dit geval mestverwerking), zodat de betrokken stof dezelfde eigenschappen en kenmerken als en een grondstof heeft verkregen (gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97, *Arco Chemie*).

#### *Grondgebonden in Nederland*

Volgens de argumentenkaart is grondgebonden landbouw in Nederland mogelijk, zij het dat voederproductie elders efficiënter en mogelijk duurzamer kan dan in Nederland. Dit betekent dat kiezen voor grondgebondenheid in Nederland zal leiden tot duurder vlees, eieren en zuivel, omdat voederproductie in Nederland duurder is. Een tweede nadeel van deze keuze is dat dit de ruimte in Nederland voor voedselproductie, recreatie en biodiversiteit zal beperken. Volgens de argumentenkaart zal grondgebonden landbouw nadelig uitpakken voor de landbouwsector (al is daar

33 Deze uitspraak wordt toegeschreven aan William Gibson.

34 <[www.louisbolck.org/downloads/234.pdf](http://www.louisbolck.org/downloads/234.pdf)>.

35 Interview bestuurder Biohuis.

36 PBL, *Ex ante evaluatie mestbeleid*, 2013, p.7.

## ARGUMENTENKAART VOER-MEST KRINGLOOP

**Definitie**

Een gesloten voer-mest kringloop is een productieketen die de mineralen in de bodem in evenwicht houdt doordat er evenveel mineralen aan de grond worden onttrokken (door voederproductie) als aangevoerd (door bemesting). Voederproductie maakt hierbij optimaal gebruik van dierlijk mest.

**Doel**

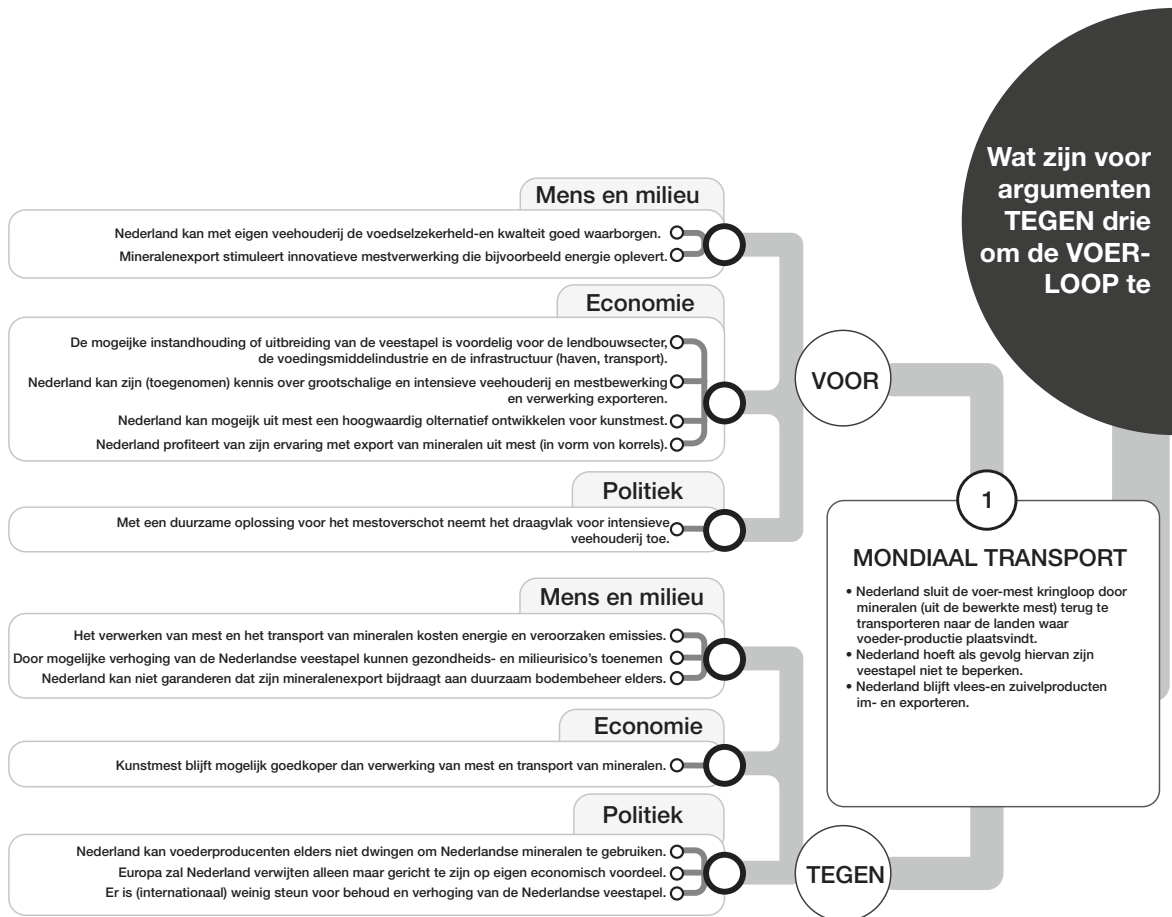
Met een gesloten kringloop wil het ministerie van LNV het Nederlandse mestoverschot reduceren, bijdragen aan duurzaam bodembeheer hier en elders en door minder gebruik van kunstmest de mondiale voorraad fossielstof beschermen.

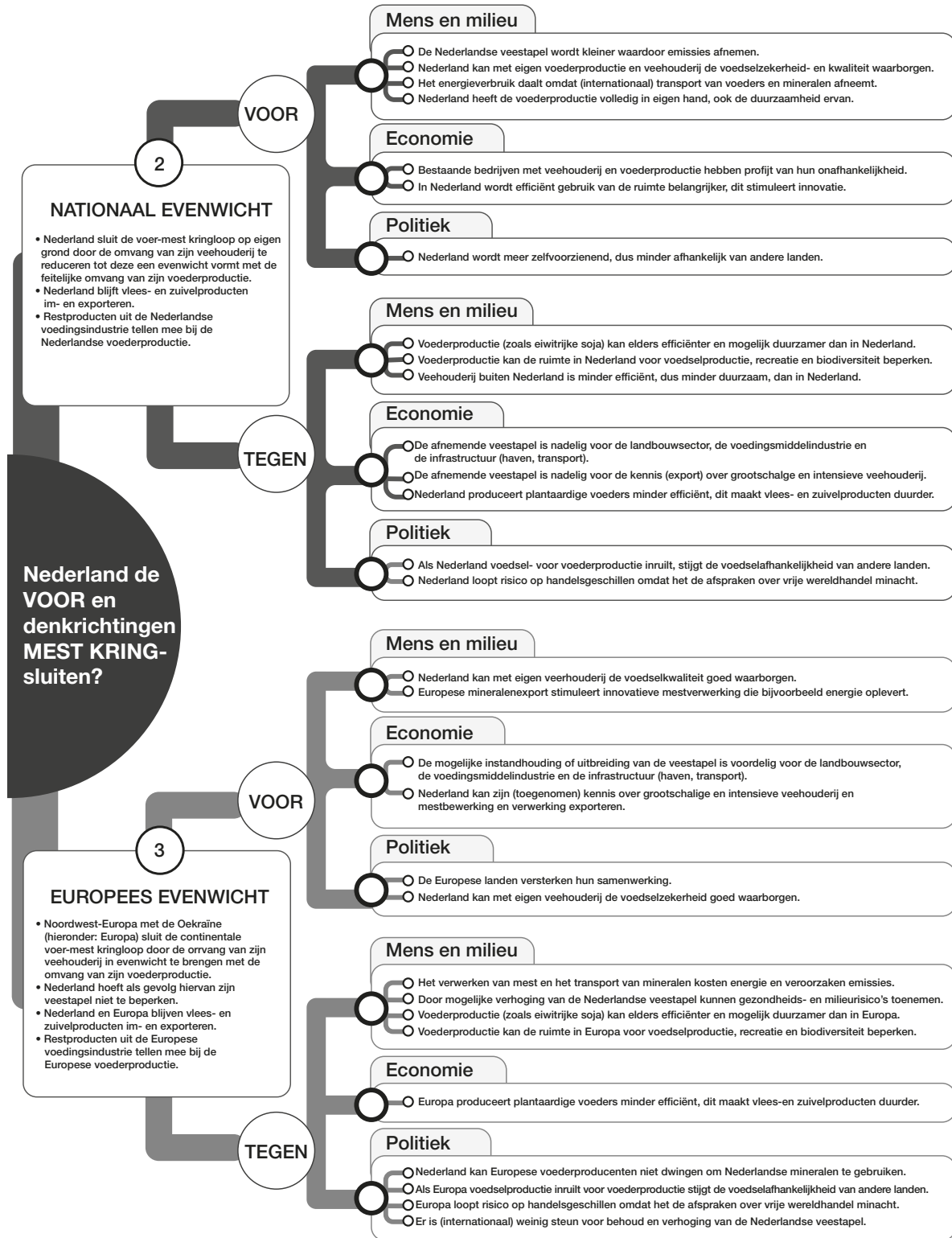
**Voorbehoud**

Een volledige, duurzame sluiting van de kringloop is alleen mogelijk als alle teksten in de kringloop, bijvoorbeeld via de mens, worden gedekt. In de denkrichtingen op deze kaart is hier nog geen rekening mee gehouden.

**TOELICHTING**

- Het ministerie van LNV ontwikkelt een beleidslijn om de voer-mest kringloop voor 2023 te sluiten.
- Het ministerie van LNV heeft drie denkrichtingen vastgesteld om de voer-mest kringloop voor een deel te sluiten. Op deze Argumentenkaart staan de belangrijkste argumenten voor en tegen deze drie denkrichtingen.
- Deze kaart is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek en denksessies met deskundigen. Met dank aan allen voor hun denkwerk.





beslist geen consensus over<sup>37</sup>), de voedingsmiddelenindustrie en de haven. Zij profiteren van het huidige systeem met lage landbouwprijzen.

De argumentenkaart ziet twee dingen over het hoofd. Allereerst leidt de huidige aanpak ook tot milieuschade, natuurschade, volksgezondheidsschade en een vermindering van de recreatiemogelijkheden. Ten tweede is het ook mogelijk dat grondgebonden landbouw in Nederland niet meer plek inneemt. Gelet op de economische wet van vraag en aanbod zullen hogere prijzen voor vlees en zuivel immers leiden tot een daling van de vraag naar deze producten in binnen- en buitenland. Mensen zullen door hogere prijzen minder dierlijke producten kopen en meer geneigd zijn om over te stappen naar een meer plantaardig dieet. Het bijbehorende ruimtegebruik is aanzienlijk minder. En er vallen positieve effecten te verwachten van een meer plantaardig dieet op de volksgezondheid.<sup>38</sup> Overigens daalt de Nederlandse vleesconsumptie de afgelopen jaren al.<sup>39</sup>

Volgens de argumentenkaart pakt de keuze voor grondgebondenheid nadelig uit voor agrariërs die nog niet grondgebonden zijn. Dat ligt waarschijnlijk aan de hoge grondprijzen en het gegeven dat zij zelf de kosten zullen moeten dragen van het omschakelen. In 2013 was ongeveer een derde van de melkveehouders grondgebonden.<sup>40</sup> Grondgebondenheid heeft echter ook belangrijke voordelen voor agrariërs, nog los van de vraag of gekozen wordt voor gangbare of biologische productie. Een grondgebonden bedrijf is namelijk minder kwetsbaar voor prijsfluctuaties van voer en mest, en grondbezit draagt bij aan het eigen vermogen van het bedrijf. Dit laatste kan per bedrijf verschillen, aangezien dit afhankelijk is van de wijze waarop het grondbezit is gefinancierd.<sup>41</sup> In andere sectoren, in het bijzonder varkens en kippen, komt grondgebondenheid onder gangbare bedrijven minder voor en is dit voornamelijk gerelateerd aan de keuze voor biologisch produceren, in combinatie met afspraken over mestafzet.

In Nederland wordt op Schiermonnikoog overwogen om geheel over te stappen naar lokale, grondgebonden landbouw. Voor de melkveehouders op het eiland is de huidige landbouwpraktijk op de langere termijn niet economisch rendabel en niet verenigbaar met milieuvoorschriften omdat het een te grote druk legt op de natuur, o.a. als gevolg van stikstofdepositie, en een bedreiging vormt van de biodiversiteit. De bestaande melkveehouderijen zullen extensiveren. Er zijn twee opties waar nader onderzoek naar wordt verricht. De ene is om een (gangbaar) grondgebonden

37 Jan Douwe van der Ploeg in zijn afscheidsrede op 26 januari 2017 te Wageningen, gepubliceerd op <[www.foodlog.nl](http://www.foodlog.nl)>.

38 <[www.voedingscentrum.nl/nl/thema-s/plantaardig/alles-over-meer-plantaardig-eten.aspx](http://www.voedingscentrum.nl/nl/thema-s/plantaardig/alles-over-meer-plantaardig-eten.aspx)>.

39 D. Verhoog, H. Wijsman en I. Terluin, *Vleesconsumptie per hoofd van de bevolking in Nederland, 2005-2014*, Wageningen University & Research 2015, LEI Report 2015-120. Onderzoek verricht in opdracht van Wakker Dier.

40 Rougoor en Van der Schans 2013.

41 Rougoor en Van der Schans 2013.

streekproduct te produceren met behulp van een eigen melkfabriek, de andere is om over te stappen op een biologische grondgebonden bedrijfsvoering, wat mogelijk is zonder te investeren in een eigen melkfabriek.<sup>42</sup>

De voorgestelde omschakeling op Schiermonnikoog laat zien dat er kosten gemoeid zijn met de overstap naar een andere werkwijze. Er kunnen minder dieren worden gehouden en er is meer inzet van arbeid vereist. Deze kosten moeten kunnen worden terugverdiend, bijvoorbeeld door het bedingen van hogere prijzen voor een exclusief streekproduct of dankzij hogere prijzen voor biologische zuivel. Op Schiermonnikoog wordt gezamenlijk besloten tot een overstap. Dat betekent dat er consensus is onder de aanwezige agrariërs. Zij kunnen deze overstap echter niet alleen maken. Ook andere stakeholders zijn bij dit proces betrokken om te komen tot een nieuwe aanpak. Aan tafel zitten overheden, banken, natuurorganisaties en kennisinstellingen.

De overheid kan de overstap naar grondgebonden biologisch boeren – met een transitieperiode van twee jaar waarin wel biologisch wordt geboerd, maar niet tegen biologisch prijzen – financieel faciliteren. Volgens Bavo van den Idsert, directeur van Bionext, gebeurt dit nu mondjesmaat. De financiële steun van de EU voor de landbouw is al voor een deel vergroend, waardoor boeren die biologisch boeren automatisch al extra steun krijgen. Daarnaast kunnen landen co-financiering van de EU krijgen voor extra groene maatregelen, bijvoorbeeld voor een extra hectaresteun voor biologisch boeren. Nederland zou deze fondsen ruimer kunnen inzetten. Omschakelsubsidie is echter niet populair bij bestaande biologische boeren, omdat dit snel vraag en aanbod uit balans kan brengen en overaanbod zal leiden tot prijsdalingen voor biologische producten. De overheid zou ook het speelveld gelijk kunnen trekken door maatregelen te nemen die de niet-grondgebonden gangbare landbouw dwingen om de maatschappelijke schade aan milieu en natuur te internaliseren.<sup>43</sup> Denk aan een belasting of de (huidige) Nederlandse verplichting om een deel van het mestoverschot te verwerken.

De argumentenkaart signaleert terecht het risico van handelsgeschillen omdat er in strijd met de afspraken over vrije wereldhandel wordt gehandeld als wordt toegewerkt naar het nationaal sluiten van de voer-mest-kringloop. Deze handelsgeschillen doen zich momenteel echter niet voor ten aanzien van biologisch geproduceerde producten. Een verklaring voor het huidige gebrek aan internationale handelsgeschillen is dat de huidige praktijk wordt gestuurd door vrijwilligheid om al dan niet biologisch te boeren. Daardoor komt biologische landbouw in co-existentie voor met gangbare landbouw en wordt niet in strijd met internationale vrijhandelsafspraken gehandeld. Overigens worden ook buiten de biologische sector stappen gezet richting duurzaamheid. Privaatrechtelijke afspraken tussen sectoren kunnen echter in strijd komen met

---

42 <[www.louisbolck.org/news/355/161/Melkveehouders-Schiermonnikoog-extensiveren/d,NLactueel](http://www.louisbolck.org/news/355/161/Melkveehouders-Schiermonnikoog-extensiveren/d,NLactueel)>.

43 Correspondentie opvraagbaar bij auteur.

het Europese mededingingsrecht, zoals dat het geval was bij ketenafspraken over de kip van morgen.<sup>44</sup>

De duurzaamheidsafspraken van biologische producenten botsen echter niet met het Europese mededingingsrecht. Anders dan ‘kip van morgen’-afspraken zijn deze afspraken publiekrechtelijk vastgelegd. Sinds 1991 zijn biologische producten onderworpen aan regels, op Europees (verordeningen)<sup>45</sup> en nationaal niveau (Kwaliteitswet landbouw en bijbehorende regelgeving). Dat betekent echter wel dat voor zowel voer als mest de EU de ruimte is waarbinnen grondgebondenheid gestalte heeft gekregen. Dus zolang grondgebondenheid op vrijwillige basis tot stand komt en in de grensregio’s ook naburige landen niet worden uitgesloten van voer-mest-afspraken, vallen geschillen niet te verwachten. Ook als de Nederlandse overheid toewerkt naar verplichte grondgebondenheid in Nederland en net daarbuiten, handelt Nederland in overeenstemming met het Europese recht. Pas als Nederland producten die niet voldoen aan deze eisen gaat weren ter bescherming van de eigen producten, zal dit tot Europese handelsgeschillen over de beperking van het vrij verkeer op de interne markt leiden. Dergelijke handelsgeschillen kunnen worden voorkomen door het invoeren van Europese regels die tot regionale grondgebondenheid verplichten.

#### *Grondgebonden in Europa*

Aangezien de huidige intensieve veehouderij op Europese en mondiale schaal opereert, is het denkbaar om het sluiten van de kringloop ook op Europese of mondiale schaal plaats te laten vinden door verwerking van mest tot een product dat gemakkelijk (en goedkoper dan onverwerkte mest) over grotere afstand getransporteerd kan worden. Maar ook regionale grondgebondenheid zonder mestverwerking heeft baat bij Europese samenwerking (zoals hierboven al is toegelicht). Ook biologische boeren functioneren op de Europese interne markt en maken afspraken over mestafzet en veevoeder over de grens. Maatregelen om te komen tot sluiten van de kringloop moeten dus de Europees regionale schaal in ogenschouw nemen. Verschillende aspecten van grondgebondenheid zijn vergelijkbaar, of ze nu in Nederland of in Europa plaatsvinden, maar er zijn ook een aantal kenmerkende verschillen.

Het belang van nabijheid moet beslist niet uit het oog worden verloren bij de keuze voor Europa als schaalniveau. Dit lijkt wel het geval te zijn bij de argumentenkaart. Waar sluiten van de kringloop in Nederland nog tot reductie van de Nederlandse veestapel zou leiden, hoeft dat voor Europa niet te gelden. Dit standpunt – of is het een belofte? – past bij nadeel dat de argumentenkaart noemt, namelijk dat het verwerken van mest en het transport binnen Europa van (verwerkte) mest energie kost en emissies veroorzaakt. Het lijkt alsof grondgebondenheid in Europa bepaald wordt door de keuze het mestoverschot op te lossen door mestverwerking en transport op

44 Zie hierover de bijdrage van Gerbrandy elders in deze bundel.

45 Verordening (EG) nr. 834/2007 en de implementatieverordeningen (EG) nr. 889/2008 en (EG) nr. 1235/2008 aangevuld met vernieuwde specifieke regels voor bepaalde sectoren zoals bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 203/2012 voor biologische wijn. Op dit moment is er discussie over een nieuwe biologische verordening.

grotere afstand van veevoeder en verwerkte mest. In de huidige situatie kan ook in Europees regionaal verband de ruil tussen veehouders en veevoederproducenten ervoor zorgen dat het aanbod van mest in balans wordt gebracht met de vraag naar mest. Deze oplossing zou echter ook kunnen leiden tot deconcentratie van veehouders door vestiging in de buurt van veevoederproducenten en/of afzetmarkten.

Grondgebondenheid zonder aanpak van de andere nadelige effecten van intensieve veehouderij voor milieu en volksgezondheid, zoals ammoniak, fijnstof, visuele hinder, stank, resistente bacteriën, besmettelijke dierziekten en gebrekkig dierenwelzijn, zal niet door iedereen als een duurzame oplossing worden gezien. Volgens de argumentenkaart zal de landbouw bij grondgebondenheid in Europa meer ruimte in beslag nemen. Zoals hierboven al is toegelicht, hoeft dit argument niet op te gaan. Dat geldt ook voor het argument dat deze keuze zal leiden tot een verlies van voedselzekerheid in Europa door de toename van voederproductie en de hogere prijzen voor vlees, zuivel en eieren. Daar pleit namelijk tegen dat Europa door afhankelijkheid van import van veevoer op dit moment ook niet zelfvoorzienend is. Juist door eigen veevoederproductie kan Europa een hogere graad van zelfvoorzienendheid bereiken, mits de consumptie van dierlijke producten daalt.<sup>46</sup> Dat laatste hangt samen met de mate waarin de keuze voor grondgebondenheid tot hogere prijzen voor dierlijke producten zal leiden.

De argumentenkaart noemt als voordeel versterking van de Europese samenwerking. Dat mag gerust als een voorwaarde worden beschouwd om grondgebondenheid op Europese schaal te laten functioneren. Er zijn drie aspecten waar in elk geval aandacht aan moet worden besteed. Het eerste aspect is de kwaliteit van (verwerkte) mest. Het tweede aspect is de afzet van (verwerkte) mest. Het derde aspect is dat maatregelen zullen moeten worden getroffen om de afzet van in Europa geproduceerd diervoeder, vlees, eieren en zuivel te kunnen garanderen. Anders is het immers mogelijk dat goedkopere producten worden geïmporteerd en grondgebondenheid de Europese landbouw grotendeels om zeep helpt, wat gelet op de voedselzekerheid niet wenselijk is.

Op Europees niveau moet dus de politieke wil ontstaan om grondgebondenheid uit te werken als verplicht onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ten aanzien van de kwaliteit van verwerkte mest geldt dat deze transparant kan worden gemaakt door middel van een grondstoffenpaspoort voor mest, zodat meststoffen niet langer in de anonimiteit kunnen verdwijnen.<sup>47</sup> De eerste stap is al gezet. De Europese Commissie heeft onlangs een nieuwe meststoffenverordening voorgesteld die de circulaire economie in de landbouw een impuls zou moeten geven.<sup>48</sup>

46 WRR, *Naar een voedselbeleid*, 2014, <[www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)>, p. 75.

47 Thomas Rau, <[www.youtube.com/watch?v=LZywgxM82Eg](https://www.youtube.com/watch?v=LZywgxM82Eg)>.

48 Voorstel Europese Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van bemestingsproducten met CE-markering en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009, COM(2016)157 final.

Er komen geharmoniseerde Europese kwaliteitsstandaarden voor mestkorrels, digestaat, compost, mineralenconcentraten en andere producten die gemaakt zijn uit mest en er wordt gepraat over het (deels) vervaardigen van kunstmest uit organische componenten.

Producten die aan de geharmoniseerde eisen voldoen, kunnen met CE-markering worden verhandeld op de interne markt. Dit kan er dus voor zorgen dat mest de einde-afvalstatus kan bereiken onder artikel 6 lid 1 en lid 2 KRA. De algemene eisen die aan de einde-afvalstatus verbonden zijn, is dat de stof of het object vaak gebruikt wordt voor bepaalde doeleinden, dat er een markt is of vraag naar de stof of het object en dat het gebruik rechtmatig is (de stof/het object vervult de technische voorschriften voor de doeleinden en voldoet aan bestaande wetgeving en productstandaarden). Het doel van deze nadere regels is het creëren van rechtszekerheid en een *level playing field* om zo recycling en hergebruik te stimuleren en onnodige administratieve lasten weg te nemen.

Einde-afvalstatus betekent dat CE-mest een grondstof is. Dit is wel met enige onzekerheden omgeven. Allereerst biedt de voorgestelde CE-regeling voor meststoffen niet voor alle mest een oplossing. Deze regeling is namelijk facultatief en uniformeert niet ten aanzien van onbewerkte mest en bevat ook geen regeling voor mest die niet voldoet aan de geharmoniseerde eisen. Voor deze twee categorieën blijft het huidige, gefragmenteerde juridische landschap bestaan. Het komt erop neer dat er dan mest zal zijn die een grondstof is, mest die een afvalstof is en mest met CE-markering die de einde-afvalstatus bereikt heeft.

De argumentenkaart signaleert echter dat de afzet van mest niet wordt gegarandeerd door harmonisatie van de standaarden voor (verwerkte) mest.<sup>49</sup> Dit vereist de inzet van instrumenten zoals afspraken over mestafzet en strenge regels over gebruik van dierlijke mest en kunstmest. Als deze eisen in heel Europa gelden, kan dat ervoor zorgen dat er voldoende vraag is naar (verwerkte) dierlijke mest. Ook zou het aankopen van mest die niet aan deze kwaliteitseisen voldoet, met een heffing kunnen worden ontmoedigd.<sup>50</sup> De afzet van (verwerkte) mest kan ook gemakkelijker worden gemaakt door de prijs te verlagen door middel van subsidies voor mestverwerking en mestvergisting, zoals die er nu zijn in Nederland. In combinatie met meer transparantie met CE-markering zullen dergelijke subsidies ertoe bijdragen dat het Nederlandse mestoverschot gemakkelijker kan worden verwerkt en verhandeld op de Europese (en internationale) markt.

Het sterk beperken dan wel verbieden van kunstmest zal de vraag naar dierlijke mest laten toenemen. Hoewel buiten de biologische landbouw kunstmest wijdverbreid is, gelden inmiddels wel enige beperkingen ten aanzien van het gebruik

---

49 Vgl. SER, *Versnelling duurzame veehouderij*, advies 16/16, oktober 2016, <www.ser.nl>, p. 19 en 20.

50 SER, *Versnelling duurzame veehouderij*, p. 19 en 20.



van kunstmest. Zo is in Nederland fosfaatkunstmest verboden voor percelen waar de derogatie op de Nitraatrichtlijn 230-250 kg toestaat in plaats van 170 kg per hectare stikstof afkomstig van dierlijke mest. Het is overigens niet zeker of de Nederlandse derogatie onder de Nitraatrichtlijn (die in 2017 afloopt) zal worden verlengd door de Europese Commissie. Beëindiging van de derogatie is niet ondenkbaar, aangezien de waterkwaliteit in Nederland wordt bedreigd door eutrofiëring en juist het voorkomen daarvan een van de indicatoren is dat de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn nog niet worden bereikt.<sup>51</sup>

Dan tot slot de vrees dat hoge prijzen leiden tot import van goedkoper diervoeder, vlees, eieren en zuivel van buiten de EU. De prijs hoeft geen probleem te vormen. Ook nu al geldt zowel voor veevoeder als voor voedsel dat Europese producten duurder zijn dan producten die buiten de EU worden geproduceerd. Deels wordt dit ondervangen doordat mensen bereid zijn een hogere prijs te betalen voor in de EU geproduceerd voedsel vanwege smaak, tradities en voedselveiligheid en deels door steunmaatregelen onder het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid in combinatie met labelvoorschriften, zodat het prijsverschil (sterk) wordt verkleind en de milieuvriendelijke productiewijze duidelijk kan worden gecommuniceerd. De huidige EU-maatregelen zijn niet exclusief gericht op vergroening van de landbouw en het realiseren van grondgebondenheid in Europa. De EU kan inzetten op verdere vergroening via de EU-landbouwsubsidies.<sup>52</sup> Dat hoeft niet tot onoverkomelijke handelsconflicten te leiden, getuige het voortbestaan van de huidige EU-subsidies, die overigens slechts deels strekken ter vergroening van de landbouw.<sup>53</sup>

Met internationale geschillen over hormoonvlees en genetisch gemodificeerde organismen in het achterhoofd kan niet worden uitgesloten dat Europese maatregelen aanleiding vormen voor internationale handelsgeschillen. Deze worden beheerst door het internationale handelsrecht. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) biedt slechts bij wijze van uitzondering enige ruimte aan regels over milieuvriendelijke producten en productiewijze.<sup>54</sup> Landen die zijn aangesloten bij de WTO mogen dus milieumaatregelen treffen die de internationale handel (kunnen) beperken mits wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel XX van de GATT.<sup>55</sup>

- De maatregel moet noodzakelijk zijn ter bescherming van de volksgezondheid, diergezondheid of plantgezondheid of gerelateerd zijn aan de bescherming van uitputbare natuurlijke voorraden.

51 Zie hierover uitgebreid: Freriks e.a. 2016.

52 David Tilman, Kenneth G. Cassman, Pamela A. Matson, Rosamond Naylor en Stephan Polasky, 'Agricultural sustainability and intensive production practices', *Nature* 2002, vol. 418, nr. 8, p. 671-677, <[www.nature.com/nature](http://www.nature.com/nature)>.

53 Zie bijv. Clive Potter en Jonathan Burney, 'Agricultural multifunctionality in the WTO – legitimate non-trade concern or disguised protectionism', *Journal of Rural Studies* 2002, vol. 18, p. 35-47.

54 Deze aanpak kan ook tot handelsgeschillen en juridische procedures leiden met Canada en de Verenigde Staten als verdragen als CETA en TTIP in werking treden.

55 <[www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/ursum\\_e.htm#aAgreement](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement)>.

- De maatregel moet – vergeleken met alternatieven – de handel het minst verstoren.
- Er mag geen sprake zijn van willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen of een verkapte restrictie van de internationale handel.

Bekende procedures waarin deze voorwaarden nader zijn uitgewerkt zijn de *US Shrimp*-zaak en de *EC Asbestos*-zaak.<sup>56</sup> Het vereist nadere analyse in hoeverre een EU-landbouwvergroeningsmaatregel WTO-conform kunnen worden vormgegeven.<sup>57</sup> Die onzekerheid in combinatie met de strenge voorwaarden waaronder bescherming van het milieu is toegestaan, wordt ook wel het *chilling effect* van de WTO genoemd.<sup>58</sup>

#### 4 Conclusie

‘Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral.’  
*Berthold Brecht*<sup>59</sup>

Als gevolg van het mestoverschot kan mest een grondstof zijn maar ook een afvalstof. De kwalificatie van mest als dierlijk bijproduct kan niet verhinderen dat mest die is bestemd om te worden verbrand of gestort of gebruikt zal worden in een biogas- of composteerinstallatie ook kan worden aangemerkt als afvalstof. Het hangt dus af van het gedrag van de houder of de bestaande regels voor dierlijke bijproducten of die voor afval van toepassing zijn, respectievelijk ter bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid of het milieu. Deze constatering vormt de aanleiding om uit te werken hoe het mestoverschot op duurzame wijze kan worden aangepakt.

De sociaal-ecologische crisis waarin de (Nederlandse) landbouwsector verkeert, toont de urgentie om maatregelen te treffen om tot een circulaire aanpak te komen en het mestoverschot te laten omslaan in een situatie waarin vraag en aanbod van mest en voer (meer) met elkaar in balans zijn. Er zijn verschillende opties mogelijk om de kringloop te sluiten op lokaal of op Europees regionaal niveau. De biologische landbouw laat zien dat het mogelijk is om op deze wijze diervriendelijk, duurzaam, maatschappelijk geaccepteerd en succesvol te opereren. Tegelijkertijd laat het

56 Zie bijvoorbeeld: Sanford Gaines, ‘The WTO’s Reading of the GATT Article XX Chapeau: A Disguised Restriction on Environmental Measures’, *Journal of International Law* 2001, vol. 22, nr. 4, p. 739-862; Joel Trachtman, ‘The Domain of WTO Dispute Resolution’, *Harvard International Law Journal* 1999, vol. 40, p. 2-44; Gregory C. Schaffer, ‘The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of WTOs Treatment of Trade and Environment Matters’, *Harvard Environmental Law Review* 2001, vol. 25, p. 2-93.

57 Zie voor de analyse van subsidies: Potter en Burney 2002.

58 Robin Eckersley, ‘The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements’, *Global Environmental Politics* 2004, vol. 4, nr. 2, p. 24-50.

59 Berthold Brecht, *Die Dreigroschenoper: der Erstdruck 1928. Mit einem Kommentar hrsg. von Joachim Lucchesi*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2004.

niche karakter van biologisch ook zien dat opschalen van de verduurzaming van de landbouwsector niet vanzelf gaat maar overheidsingrijpen vereist. Dat hoeft niet tot (handels)conflicten te leiden. Het is hoopgevend om te zien dat er op lokaal, nationaal en Europees niveau stappen worden gezet in deze richting. De beoogde overstap op Schiermonnikoog naar grondgebonden landbouw vormt daarbij een interessante casus voor nader onderzoek om te bepalen wat er nodig is voor een succesvolle overstap naar grondgebondenheid en voor opschaling van dit experiment.