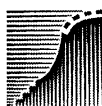


# Evaluatie Meststoffenwet 2002

*Schriftelijke reacties Maatschappelijke organisaties  
op onderzoeksresultaten  
april 2002*



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

# Inhoudsopgave

## 1. Inleiding

## 2. Verzoek aan maatschappelijke organisaties om schriftelijke reactie

## 3. Reacties op rapportage Milieu- en Natuurplanbureau en Expertisecentrum LNV

- Land- en tuinbouworganisatie Nederland
- Mineralenproject Friese Milieucoöperaties VEL en VANLA
- Nederlandse Vereniging voor Industriële Mestverwerking
- Stichting Mergellandcorporatie
- Nederland Natuurlijk
- Stichting Natuur en Milieu
- Stichting Waterpakt
- Rabobank
- Vereniging van Waterwinbedrijven in Nederland

## 4. Reacties op rapportage Expertisecentrum Rechtshandhaving

- Land- en tuinbouworganisatie Nederland
- Nederlandse Melkveehouders Vakbond
- Vereniging van accountants- en belastingadviseurs
- Nederlandse Vakbond Varkenshouders
- Rabobank

# 1. Inleiding

In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2002 zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd. Het betreft hier de volgende onderzoeken.

- MINAS en MILIEU, Balans en Verkenning, Milieu- en Natuurplanbureau RIVM
- Evaluatie Flankerend beleid Meststoffenwet, nr. 2002/088, maart 2002, Expertisecentrum LNV
- Eindrapport Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet, over de jaren 2000 en 2001, april 2002, Expertisecentrum Rechtshandhaving

Met het beschikbaar komen van de rapportages is aan maatschappelijke organisaties gevraagd hierop te reageren.

Deze bundel bevat in alfabetische volgorde binnengekomen reacties. Deze reacties zijn betrokken bij de gemaakte afwegingen in de beleidsbrief.

## **2. Verzoek aan maatschappelijke organisaties om schriftelijk commentaar**

**Aanbieding rapportages Evaluatie Meststoffenwet 2002**



**landbouw, natuurbeheer  
en visserij**

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		TRCDL/2002/986	13-3-02
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Aanbieding rapportages		070-3784630	2
Evaluatie Meststoffenwet 2002			

In opdracht van de bewindslieden van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer & Waterstaat (V&W) voert een interdepartementale projectgroep thans de "Evaluatie Meststoffenwet 2002" uit. Over dit onderwerp zal in de maand mei een beleidsbrief naar de Tweede Kamer worden gestuurd, welke voor een belangrijk deel gebaseerd zal zijn op nieuw uitgevoerd onderzoek.

De bovengenoemde bewindslieden hechten eraan dat maatschappelijke organisaties nauw bij de evaluatie worden betrokken in de vorm van consultatie over de resultaten van het onderzoek. Thans is een groot deel van deze resultaten beschikbaar en ik nodig u gaarne uit om uw visie hierop kenbaar te maken. U kunt dat doen door indiening van schriftelijk commentaar tot uiterlijk 3 april a.s.. De hoofdlijnen van uw reacties zullen samen met het beleidsmatige antwoord daarop, worden verwerkt in de bovengenoemde beleidsbrief. Ter ondersteuning van het proces van maatschappelijke consultatie vindt op 19 maart a.s. een werkconferentie plaats waarin de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd. Medewerkers van uw instelling hebben inmiddels een uitnodiging voor deze conferentie ontvangen.

De aanleiding tot de Evaluatie 2002 is tweeledig. In artikel 68 van de Meststoffenwet staat dat de minister van LNV aan de Tweede Kamer tweejaarlijks verslag moet doen over de werking van de wet. Dit jaar betreft het een rapportage over de jaren 2000 en 2001. Daarnaast hebben de ministers van LNV en VROM de afgelopen periode aan de Tweede Kamer een aantal toezeggingen gedaan, die richting geven aan de evaluatie. Deze toezeggingen hebben onder meer betrekking op het al dan niet aanpassen van de wettelijke MINAS-verliesnormen 2003, de handhaving en naleving van de Meststoffenwet alsmede het flankerend beleid bij deze wet. Het onderzoek heeft betrekking op deze drie onderwerpen en wordt uitgevoerd door respectievelijk Milieu- en Natuurplanbureau, Expertisecentrum LNV en Expertise Centrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.


Ministerie van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij  
DIRECTIE LANDBOUW  
Afdeling Mineralen en  
Ammoniak  
Bezuidenhoutseweg 73  
Postadres: Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage  
Telefoon: 070-3784787  
Fax: 070-3786161  
Telegramadres: Landvis  
Telex: 32040 Lavinl

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
13-3-02	TRCDL/2002/986	2

De rapporten van Milieu- en Natuurplanbureau en Expertisecentrum LNV zijn inmiddels beschikbaar. Deze treft u bijgaand aan. Het eerstgenoemde rapport is gebaseerd op deelrapportages van verschillende onderzoeksinstituten. Deze onderliggende rapportages kunt u in elektronische vorm vinden op de internetsite van RIVM ([www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)). De rapportage van het Expertisecentrum Rechtshandhaving verschijnt begin april 2002. Hierover wordt een aparte commentaarronde georganiseerd met de meest betrokken maatschappelijke organisaties.

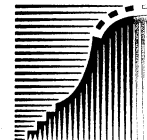
Met belangstelling zie ik uw schriftelijke reactie op de bijgaande rapporten tegemoet. U kunt uw reactie zenden aan de heer ir. A. van Hoorn, projectleider van de Evaluatie Meststoffenwet 2002. Voor eventuele vragen kunt u met hem contact opnemen (tel. 070-3784630).

DE SECRETARIS GENERAAL VAN LANDBOUW,  
NATUURBEHEER EN VISSERIJ



drs. C.J. Kalden  
tevens Voorzitter van de  
Stuurgroep Evaluatie Meststoffenwet 2002

AAN: Geadresseerde

**landbouw, natuurbeheer  
en visserij**

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		TRCDL/2002/1221	29-3-02
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Aanbieding rapportage		070-3784630	1
Evaluatie Meststoffenwet 2002			

In een vorige brief d.d. 13 maart 2002 bood ik u de rapporten van het Milieu- en Natuurplanbureau en Expertisecentrum LNV aan. Daarin is de aanleiding tot de Evaluatie 2002 beschreven en is aangekondigd dat de onderzoeksrapportage van het Expertise Centrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie begin april 2002 verschijnt.

De "Evaluatie Meststoffenwet 2002" wordt in een interdepartementale projectgroep uitgevoerd in opdracht van de bewindslieden van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer & Waterstaat. Onderdeel van de evaluatie is een onderzoek naar de uitvoering en handhaafbaarheid van MINAS in 2000 en 2001. Onderzoeksresultaten en de reacties daarop zullen in mei 2002 worden bekendgemaakt in een beleidsbrief aan de Tweede Kamer.

In aanvulling op voorgenoemde rapportages ontvangt u bij deze het rapport van het Expertise Centrum Rechtshandhaving en ik nodig u gaarne uit om uw visie ook hierop kenbaar te maken. U kunt dat doen door indiening van schriftelijk commentaar tot uiterlijk 10 april 2002. De hoofdlijnen van uw reacties zullen samen met het beleidsmatige antwoord daarop, worden verwerkt in de bovengenoemde beleidsbrief.

Met belangstelling zie ik uw schriftelijke reactie op dit bijgaand rapport tegemoet. U kunt uw reactie zenden aan de heer ir. A. van Hoorn, projectleider van de Evaluatie Meststoffenwet 2002. Voor eventuele vragen kunt u met hem contact opnemen (tel. 070-3784630).

DE SECRETARIS GENERAAL VAN LANDBOUW,  
NATUURBEHEER EN VISSERIJ,

drs. C.J. Kalden  
tevens voorzitter van de  
Stuurgroep Evaluatie Meststoffenwet 2002

Ministerie van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij  
DIRECTIE LANDBOUW  
Afdeling Mineralen en  
Ammoniak  
Bezuidenhoutseweg 73  
Postadres: Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage  
Telefoon: 070-3784787  
Fax: 070-3786161  
Telegramadres: Landvis  
Telex: 32040 Lavinl

### **3. Reacties op rapportage Milieu- en Natuurplanbureau en Expertisecentrum LNV**

**Land- en tuinbouworganisatie Nederland**

**Mineralenproject Friese Milieucoöperaties VEL en VANLA**

**Nederlandse Vereniging voor Industriële Mestverwerking**

**Stichting Mergellandcorporatie**

**Nederland Natuurlijk**

**Stichting Natuur en Milieu**

**Stichting Waterpakt**

**Rabobank**

**Vereniging van Waterwinbedrijven in Nederland**



Aan het Ministerie van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij  
T.a.v. de heer ir. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**Land- en Tuinbouworganisatie Nederland**

Postbus 29773, 2502 LT Den Haag

Bezoekadres : Prinsevinkpark 19, Den Haag

Bankrekening : 35.76.06.760

Telefoon : 070-3382700

Fax : 070-3382812 Sectoren en Staf

Datum : 3 april 2002  
Ons kenmerk : LFZW.02.1525/07.13.06/3  
Uw kenmerk :  
Onderwerp : **Evaluatie Meststoffenwet 2002**  
Informatie : ir. J. Scholte Albers

Geachte heer Van Hoorn,

Hierbij ontvangt u de reactie van LTO-Nederland op de evaluatierapporten van het Milieu- en Natuurplanbureau ('MINAS en Milieu') en het Expertisecentrum LNV ('Evaluatie flankerend beleid Meststoffenwet').

LTO-Nederland gaat er van uit dat deze zienswijze verwerkt wordt in de beleidsbrief die in mei naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

Omdat maatschappelijke organisaties heel weinig tijd wordt gegund voor de gedachteontwikkeling en -vorming in de eigen geledingen, omdat met de evaluatie grote belangen zijn gemoeid en omdat enkele belangrijke, onderliggende clusterrapporten nog niet beschikbaar zijn, behoudt LTO-Nederland zich het recht voor op een later moment met aanvullende opmerkingen te komen.

Hoogachtend,



ing. D. Duijzer  
algemeen directeur

## Evaluatie Meststoffenwet 2002: zienswijze LTO-Nederland

---

### Samenvatting

LTO-Nederland stelt vast dat het evaluatierapport MINAS en Milieu van het Milieu- en Natuurplanbureau bewijst dat de aanwijzing van droge zandgronden moet worden heroverwogen en dat de voorgenomen verliesnormen voor 2003 moeten worden aangepast.

LTO-Nederland vindt dat de verliesnormen voor 2002 moeten worden bevroren tot de eerstvolgende evaluatie van de Meststoffenwet in 2004.

Met betrekking tot de aanwijzing van droge zandgronden concludeert het Milieu- en Natuurplanbureau dat niet alleen moet worden gekeken naar grondsoort en grondwatertrap maar ook naar het denitrificerend vermogen van zowel boven- als ondergrond. Dit laatste is niet gebeurd. Alleen in situaties waarin de huidige verliesnormen aantoonbaar leiden tot overschrijding van de drinkwaternorm in het diepere grondwater (geen of weinig denitrificatie in boven en/of ondergrond), acht LTO-Nederland aanvullend beleid onontkoombaar. Uit het evaluatierapport blijkt dat het daarbij gaat om een beperkt aantal locaties (prioritaire waterwingebieden). Daarnaast signaleert het Milieu- en Natuurplanbureau een aantal belangrijke knelpunten. LTO-Nederland vindt dat deze knelpunten op de kortst mogelijke termijn en waar nodig met terugwerkende kracht moeten worden opgelost. Het betreft met name de problematiek van het grote aantal loze contracten in de melkveehouderij en de heffingen-problematiek in de, overwegend niet-grondgebonden, intensieve veehouderij.

### 1. Afspraken LNV/VROM en LTO-Nederland

Op 19 februari 2000 hebben de ministers van LNV en VROM enerzijds en de voorzitter van LTO-Nederland anderzijds afspraken gemaakt over de uitwerking en uitvoering van het mestbeleid (Positiebepaling LNV/VROM en LTO-Nederland). LTO-Nederland houdt bij de evaluatie van de Meststoffenwet 2002 onverkort vast aan de afspraken uit de "Positiebepaling". In dit opzicht zijn met name de volgende afspraken van belang:

- LTO-Nederland heeft ingestemd met de verliesnormen voor 2002, maar niet met de normen voor 2003 en verder.
- De evaluatie van het mestbeleid in 2002 zal worden gebruikt om te bezien of aanpassing van de verliesnormen in 2003 gewenst is.
- LTO-Nederland en LNV/VROM zijn van mening dat het verkrijgen van een derogatie voor het gebruik van dierlijke mest op grasland van 250 kg cruciaal is.

- Indien de Europese Commissie de Nederlandse implementatie van de EU-nitraatrichtlijn niet accepteert, moeten de uitgangspunten voor de uitwerking van het beleid opnieuw worden vastgesteld. Daarbij zullen de ministers van LNV en VROM en LTO-Nederland opnieuw overleggen.
- LTO-Nederland en LNV/VROM zijn van mening dat voor de motivatie van vergaande aanpassingen in de bedrijfsvoering van de landbouw een adequate onderbouwing nodig is van de noodzaak en de effectiviteit van de maatregelen.
- LTO-Nederland en LNV/VROM zijn gezamenlijk van mening dat voor 50.000 hectare droge zandgronden in prioritair waterwingebieden een aanscherping van de generieke verliesnormen gerechtvaardigd is. LTO-Nederland is van mening dat dit niet het geval is voor de overige 200.000 hectare droge zandgronden, tenzij uit monitoring en onderzoek blijkt dat dit onontkoombaar is. Uitgangspunt voor LTO-Nederland hierbij is dat op deze 200.000 hectare op grotere diepte wordt gemeten.
- Uitgangspunt bij de uitwerking van het stelsel van mestafzetcontracten is dat er niet meer dan 5% loze contracten komen en dat bedrijven gestimuleerd worden tot verdere benutting van het veevoerspoor.

## 2. Doel en inzet LTO-Nederland

LTO-Nederland vindt dat de evaluatie van de Meststoffenwet 2002 moet worden benut om het mest- en mineralenbeleid aan te passen. Met deze aanpassing wil LTO-Nederland bereiken dat:

- het beleid wordt gebaseerd op feiten en monitoring-gegevens en niet op aannames of modelberekeningen (objectivering van beleid);
- bestaande problemen en knelpunten worden opgelost;
- de administratieve lastendruk voor ondernemers wordt verminderd.

### 2.1 Objectivering van beleid

LTO-Nederland streeft naar objectivering van het beleid. Hiermee wordt bedoeld dat het beleid en de daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen, waaronder de verliesnormen, gebaseerd moeten zijn/worden op monitoring-gegevens, dus op feiten en meetresultaten en niet op veronderstellingen, prognoses, aannames en/of modelberekeningen. In de praktijk kunnen zich de volgende drie situaties voordoen:

- **Er is feitelijk geen probleem of het probleem is inmiddels opgelost.** In dat geval is (aanscherping van) beleid niet nodig en niet gewenst. Voorbeeld: uit het evaluatierapport MINAS en Milieu blijkt dat de nitraatconcentraties in het grondwater op klei- en veengronden, nu al ruimschoots voldoen aan milieunormen.
- **Het beleid is gebaseerd op verkeerde veronderstellingen of op gebrekkige gegevens.** In deze situatie acht LTO-Nederland een eventuele aanscherping van het beleid niet verdedigbaar. Voorbeelden: (1) de positieve milieu-effecten van de brede invoering van MINAS per 1 januari 2000 en de geleidelijke aanscherping van de normen gedurende de afgelopen jaren zijn in het evaluatierapport 'MINAS en Milieu' in het geheel niet meegenomen, (2) bij de aanwijzing van droge zandgronden is ten onrechte geen rekening gehouden met de denitrificatiecapaciteit van boven- en ondergrond en (3) de relatie tussen landbouwkundig handelen en lokale oppervlaktewaterkwaliteit is op basis van de thans beschikbare gegevens niet te leggen.
- **Er is onweerlegbaar en aanwijsbaar sprake van een probleem.** Alleen in deze situatie acht LTO-Nederland aanscherping van het beleid verdedigbaar. Voorbeeld: uit 'MINAS en Milieu' blijkt dat op een beperkt aantal locaties - wegens

het ontbreken van afdoende omzettingsprocessen in boven- en ondergrond ter plaatse - sprake is van verhoogde nitraatconcentraties in het diepere grondwater. LTO-Nederland vindt dat de oplossing in deze situatie niet eenzijdig gezocht moet worden in aanscherping van verliesnormen. Uit "MINAS en Milieu" blijkt namelijk dat aanscherping van verliesnormen de beoogde milieukwaliteit niet (wezenlijk) dichterbij brengt. Een integrale, gebiedsgerichte benadering verdient naar het oordeel van LTO-Nederland de voorkeur. Daarbij hoort ook flankerend beleid voor 'getroffen' ondernemers.

## **2.2 Oplossen van gesignaleerde problemen en knelpunten**

Het Milieu- en Natuurplanbureau signaleert een aantal problemen en knelpunten waarmee in het bestaande en voorgenomen beleid geen of onvoldoende rekening is gehouden. Hierbij gaat het met name om de volgende vier bevindingen van het Milieu- en Natuurplanbureau:

- Het aandeel loze contracten in de melkveehouderij is (te) groot.
- Veel intensieve veehouderijbedrijven moeten hoge heffingen betalen, terwijl ze (vrijwel) alle mest afvoeren. De achterliggende oorzaak is niet bekend.
- De mogelijkheden van het veevoerspoor worden – in de intensieve veehouderij – onvoldoende door MINAS ondersteund.
- Aanpassing van het bedrijfsmanagement kost tijd.

### **2.2.1 Problematiek loze contracten**

In het evaluatierapport 'MINAS en Milieu' wordt geconcludeerd dat het aandeel loze contracten in de melkveehouderij groot is (75%). Dit wordt onder meer veroorzaakt door het gebruik van forfaits binnen het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Feitelijk sluit het stelsel van mestafzetovereenkomsten onvoldoende aan bij MINAS. In totaal gaat het om circa 34 miljoen kg loze contractruimte.

LTO-Nederland is van oordeel dat hieraan iets gedaan moet worden. In de 'Positiebepaling LTO-LNV/VRM' zijn hierover ook afspraken gemaakt. Afgesproken is namelijk dat het aandeel niet groter mag zijn dan 5%.

De problematiek kan op een aantal manieren worden opgelost. LTO-Nederland is in algemene zin voorstander van een aanpak waarbij alle ondernemers, dus zowel de voorlopers als de achterblijvers, worden geprikkeld tot aanpassing van het bedrijfsmanagement, met name tot benutting van de mogelijkheden van het veevoer- en bemestingspoor. Dit kan door de contractbehoefte van de individuele veehouder af te stemmen op zijn MINAS-prestaties in het verleden. De aanpak die LTO-Nederland voorstaat is vergelijkbaar met de 'voorschotten-regelingen' die nutsbedrijven hanteren.

### **2.2.2 Heffingen-problematiek in de intensieve veehouderij**

Het Milieu- en Natuurplanbureau constateert dat een groot aantal (enige tientallen procenten), veelal grondloze, intensieve veehouderijbedrijven een hoge MIINAS-heffing moeten betalen, waarvan een aanzienlijk deel meer dan € 4.000,- per bedrijf. Het is niet duidelijk of deze hoge heffingen worden veroorzaakt door feitelijke overschrijdingen van de toegestane milieubelasting of dat dit ligt aan systeemfouten van MINAS.

LTO-Nederland vindt dit een onverteerbare zaak. Indien de overheid burgers - in dit geval agrarische ondernemers - hoge heffingen oplegt, dan moet dezelfde overheid de rechtmatigheid van deze heffingen volledig kunnen motiveren. Dit laatste is niet het geval. LTO-Nederland stelt zich dan ook op het standpunt dat - indien mocht blijken dat sprake is van systeemfouten - ten onrechte opgelegde

maar reeds betaalde heffingen met terugwerkende kracht moeten worden terugbetaald. Bovendien moet de overheid de inning van reeds opgelegde, maar nog niet betaalde, heffingen in voorkomende gevallen opschorten tot het moment dat is vastgesteld of sprake is van systeemfouten of van daadwerkelijke overschrijding van milieunormen.

### **2.2.3 Verlaging fosfaat- en stikstofexcreties in intensieve veehouderij**

Uit het evaluatie-rapport 'MINAS en Milieu' blijkt dat de stikstof- en fosfaatexcreties op intensieve veehouderijbedrijven zeer sterk uiteenlopen. Verschillen tot een factor twee komen voor. Geconcludeerd wordt dat als veel bedrijven de excretie zouden verlagen, de druk op de mestmarkt beperkt kan worden.

Gelijktijdig wordt geconcludeerd dat MINAS niet of in ieder geval onvoldoende stuurt op de hoogte van de excretie. Dat is ook niet verwonderlijk. Omdat het veelal om niet-grondgebonden bedrijven gaat, is de verliesnorm per hectare op deze bedrijven geen zinvolle indicator. De uitscheiding per dier is dat wel. LTO-Nederland pleit er voor dat onderzocht wordt op welke manier varkens- en pluimveehouders wél door MINAS of anderszins gestimuleerd kunnen worden om de mineralen-excretie per dier verder te verminderen.

### **2.2.4 Aanpassing bedrijfsmanagement kost tijd**

Een belangrijke conclusie uit het rapport 'MINAS en Milieu' is dat aanpassing van het bedrijfsmanagement tijd kost. Geconcludeerd wordt dat een tempo van 30 tot 50 kg stikstof per hectare per jaar op voorloperbedrijven haalbaar is gebleken. Het Milieu- en Natuurplanbureau concludeert verder dat het belangrijk is om de vermindering van de mineralenoverschotten vanuit een integraal bedrijfsplan, dat breder is dan alleen mineralenmanagement, aan te pakken. De kosten voor de ondernemer kunnen hierdoor lager uitvallen.

LTO-Nederland stelt zich op het standpunt dat met dit 'leer- en kosten-aspect' nadrukkelijk rekening moet worden gehouden. Dit geldt temeer omdat het genoemde tempo van 30 tot 50 kg stikstof per hectare per jaar afgeleid is van de prestaties van voorloperbedrijven. Het gaat dus om extra gemotiveerde ondernemers die bovendien intensief zijn begeleid. Op gemiddelde bedrijven ligt het tempo waarin het bedrijfsmanagement (vanuit een integraal bedrijfsplan) kan worden aangepast, een stuk lager. Daarnaast geldt voor alle ondernemers dat de keuzemogelijkheden met de tijd afnemen. Uiteindelijk blijven alleen de dure en minder effectieve milieumaatregelen over. Dit betekent dat de mogelijkheden (en het tempo) om de mineralenverliezen te beperken eveneens met de tijd afnemen.

## **2.3 Vereenvoudiging van beleid en vermindering administratieve lastendruk**

LTO-Nederland stelt zich op het standpunt dat vermindering van de administratieve lastendruk een absolute voorwaarde is om draagvlak voor het mineralenbeleid te verkrijgen dan wel te behouden. De problematiek van de administratieve lastendruk kan in verband worden gebracht met de bestuurbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid van het beleid. Omdat over deze aspecten van het beleid apart wordt gerapporteerd, zal LTO-Nederland hierop later terugkomen.

## **3. Implementatie EU-nitraatrichtlijn in overige lidstaten**

LTO-Nederland stelt vast dat het Milieu en Natuurplanbureau weinig informatie boven tafel heeft kunnen krijgen over de implementatie van de EU-nitraatrichtlijn in de overige

lidstaten. Dat geldt zowel voor het nitraatbeleid in het algemeen als voor de monitoring van het beleid in het bijzonder. LTO-Nederland vindt dat de ontbrekende informatie alsnog verzameld moet worden. Temeer omdat de indruk bestaat dat in Europa met verschillende maten wordt gemeten.

Een voorbeeld ter illustratie: het beleid in Frankrijk is gebaseerd op een stikstof-excretie van 73 kg per melkkoe per jaar. Nederland gaat uit van een norm van 107,4 kg stikstof per dier per jaar. Deze en andere verschillen moeten verklaard dan wel opgehelderd (kunnen) worden. Indien dat niet mogelijk is, moet het beleid in de verschillende lidstaten beter op elkaar worden afgestemd.

#### 4. Fosfaatverliesnormen

LTO-Nederland vindt dat de fosfaatverliesnormen voor 2002 moeten worden bevroren tot de eerstvolgende evaluatie van de Meststoffenwet in 2004. De (talrijke) argumenten daarvoor kunnen worden ontleend aan het evaluatierapport 'MINAS en Milieu':

- Aanscherping van de fosfaatnormen brengt onaanvaardbaar grote sociaal-economische gevolgen met zich mee voor de intensieve veehouderij. De eventuele (extra) milieubelasting als gevolg van bevroering van de normen staat in géén verhouding tot de grote sociaal-economische gevolgen van de voorgenomen aanscherping.
- Aanscherping van de fosfaatnormen leidt één op één tot het ontstaan van een mestoverschot.
- De (extra) fosfaatbelasting van de bodem bij bevroering van de normen op het niveau van 2002 valt in het niet bij de hoeveelheid fosfaat die reeds in het bodemsysteem is opgeslagen.
- Aanscherping van de normen zou noodzakelijk zijn met het oog op het herstel van de oppervlaktewaterkwaliteit. Feit is evenwel dat met name met betrekking tot de relatie tussen agrarisch handelen en de lokale oppervlaktewaterkwaliteit sprake is van een kennishiaat. Met andere woorden: er bestaat geen enkele zekerheid dat verdere aanscherping van de normen (kosten)effectief bijdraagt aan verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit.
- Het fosfaatprobleem kan worden gezien als een 'erfenis' uit het verleden. De oplossing is een zaak van zeer lange adem.
- Aanscherping van de fosfaatnormen zal leiden tot afname van het gebruik van dierlijke mest in de plantaardige sectoren. Dit strookt niet met de afspraak uit de 'Positiebepaling LNV/VRM en LTO-Nederland' dat in de plantaardige sectoren optimaal gebruik moet kunnen worden gemaakt van dierlijke mest. Ten overvloede is in de 'Positiebepaling' door alle partijen gewezen op het belang dat ook in de akkerbouw op klei- en veengronden de komende jaren voldoende dierlijke mest afgezet kan worden.
- Aanscherping van de verliesnormen voor fosfaat leidt tot een sterke daling van de acceptatiebereidheid (voor dierlijke mest) bij de plantaardige sectoren. Feit is evenwel dat bij gebruik van varkens- en pluimveemest en uitgaande van de huidige verliesnormen voor fosfaat, overschrijding van de aanvoernorm van 170 kg stikstof per hectare nu al uitgesloten is.
- Tot slot: aanscherping van de verliesnormen voor fosfaat is louter een zaak van de Nederlandse overheid. In Europees verband worden geen eisen gesteld aan het gebruik van fosfaat in de agrarische sector. Er is dus alle ruimte om de normen voor 2002 te bevroeren tot de evaluatie in 2004. LTO-Nederland wijst er in dit verband op, dat de evaluatie van de Meststoffenwet 2002 direct verband houdt met de aanscherping en (vooral) de versnelling van het mestbeleid. De ingezette

beleidsversnelling is een rechtstreeks gevolg van de kritiek van 'Brussel' op de Nederlandse implementatie van de EU-nitraatrichtlijn. Deze kritiek betreft dus uitsluitend de stikstofproblematiek en niet de fosfaatproblematiek.

## 5. Stikstofverliesnormen

LTO-Nederland vindt dat ook de stikstofnormen voor 2002 moeten en kunnen worden bevroren tot de eerstvolgende evaluatie in 2004. De argumenten hiervoor 'ontleent' LTO-Nederland eveneens aan het evaluatierapport 'MINAS en Milieu' en het daarin opgenomen advies van de Commissie van Deskundigen EMW 2002. Het gaat deels om dezelfde argumenten die gelden voor de bevroering van de fosfaatnormen en deels om heel andere overwegingen:

- De gemeten nitraatconcentraties in het bovenste (en het diepere) **grondwater** op klei en veen voldoen nu reeds aan de strengste milieunormen.
- Het uitgangspunt dat het bovenste grondwater onder alle landbouwgronden moet voldoen aan de drinkwaternorm van 50 mg N per liter, is wetenschappelijk onvoldoende gelegitimeerd.
- In het beleid wordt onvoldoende rekening gehouden met het denitrificerend vermogen van boven- en ondergrond.
- De langjarig, gemiddelde nitraatconcentraties in het middeldiepe (5 tot 15 meter) en diepere grondwater voldoen nagenoeg overal aan de drinkwaternorm. Dat geldt ook voor (droge) zandgronden. Verhoogde nitraatconcentraties in het diepere grondwater zijn slechts op een zeer beperkt aantal locaties waargenomen.
- Het Milieu- en Natuurplanbureau stelt vast dat de relatie tussen agrarisch handelen en de lokale **oppervlaktewaterkwaliteit** met de thans beschikbare meetgegevens niet goed te leggen is. Er is sprake van een kennishiaat. In deze situatie is een eventuele aanscherping van normen niet verdedigbaar. Er bestaat namelijk geen enkele duidelijkheid over de vraag of een dergelijke aanscherping (kosten)effectief bijdraagt aan verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit. Bovendien concludeert het Milieu- en Natuurplanbureau dat niet stikstof, maar fosfaat de meest kritische factor is als het gaat om oppervlaktewaterkwaliteit.
- Op meerdere plaatsen in het evaluatierapport 'MINAS en Milieu' wordt benadrukt dat het aanpassingsvermogen van ondernemers beperkt is. Indien zij toch tot aanpassing van bedrijfsmanagement worden gedwongen, nemen zij de verkeerde (dure) beslissingen. Er is sprake van een leer- en kosteneffect. De voorgenomen verliesnormen overstijgen het aanpassingsvermogen van de gemiddelde ondernemer. Zij hebben voldoende (meer) tijd en middelen nodig om hun bedrijfsvoering op een rendabele en sociaal verantwoorde wijze aan te passen aan nieuwe technologische ontwikkelingen en nieuwe kennis.
- Met name voor de vollegrondsgroente- en de bollenteelt geldt dat de grenzen van de mogelijkheden bij de huidige normen bereikt zijn. Een verdere aanscherping leidt tot onaanvaardbaar kwaliteitsverlies van de betreffende producten en brengt zelfs het risico met zich mee dat deze gewassen niet langer in Nederland geteeld kunnen worden.

## 6. Aanwijzing droge zandgronden

In de 'Positiebepaling LNV/VROM en LTO-Nederland' is vastgelegd dat LTO-Nederland aanscherping van generieke verliesnormen voor kwetsbare gebieden alleen gerechtvaardigd vindt als uit monitoring en onderzoek blijkt dat dit onontkoombaar is.

Uitgangspunt voor LTO-Nederland hierbij is dat op grotere diepte wordt gemeten. Daarnaast is gezamenlijk overeengekomen dat voor de motivatie van vergaande aanpassingen in de bedrijfsvoering van de landbouw een adequate onderbouwing nodig is van de noodzaak en effectiviteit van de maatregelen. LTO-Nederland vindt dat hiervan geen sprake is, mede in het licht van de grote sociaal-economische consequenties van het beleid. Het beleid met betrekking tot de aanwijzing van droge zandgronden moet daarom, conform het advies van het Milieu- en Natuurplanbureau, worden heroverwogen.

LTO-Nederland stelt zich op het standpunt dat aanvullend beleid op dit moment alleen verdedigbaar is voor gebieden of locaties waar aanwijsbaar sprake is verhoogde nitraatconcentraties in het diepere grondwater (geen of weinig denitrificatie in boven- en ondergrond). Volgens het Milieu- en Natuurplanbureau gaat het daarbij om een beperkt aantal locaties. In het algemeen zal het gaan om droge gronden binnen zogenoemde prioritaire waterwingebieden.

De ervaringen die de afgelopen periode zijn opgedaan met de aanwijzing van droge zandgronden bewijzen naar het oordeel van LTO-Nederland dat het beleid met betrekking tot kwetsbare gebieden moet worden omgebogen. Overwegingen hierbij zijn:

- de aanwijzing van 'kwetsbare gebieden' tot op perceelsniveau suggereert een kennis van de (natuurlijke) werkelijkheid die feitelijk niet aanwezig is en (voorlopig) ook niet verkregen zal worden. De ruimtelijke variaties zijn daarvoor te groot.
- Er is sprake van (te) vergaande detaillering van beleid. Dergelijk beleid is niet bestuurbaar, controleerbaar, handhaafbaar en uitlegbaar. Kortom, er is sprake van een ongewenste ontwikkeling.
- Bij de aanwijzing van droge zandgronden is ten onrechte geen rekening gehouden met het denitrificerend vermogen van boven- en ondergrond. De Technische Commissie Bodembescherming (TCB) heeft hier in een eerder stadium ook al op gewezen.
- Specifiek met betrekking tot de aanwijzing van lössgronden heeft de TCB eerder opgemerkt dat de onderbouwing daarvoor ontbreekt. Feit is dat niet goed bekend is hoeveel nitraat in de onverzadigde ondergrond van lössgronden door denitrificatie verdwijnt. De hoeveelheid minerale stikstof in de onverzadigde bovengrond mag niet zonder meer als maat worden genomen voor de nitraatuitspoeling naar het dieper gelegen grondwater.
- Alleen in situaties waarin overschrijding van de 50-mg norm in het bovenste grondwater één op één leidt tot overschrijding van de norm op grotere diepte (geen of weinig denitrificatie in boven- en/of ondergrond) acht LTO-Nederland aanvullend beleid verdedigbaar. Deze situatie doet zich voor op een beperkt aantal locaties. LTO-Nederland vindt dat de oplossing in deze situatie niet eenzijdig gezocht moet worden in aanscherping van verliesnormen. Uit 'MINAS en Milieu' blijkt namelijk dat aanscherping van verliesnormen de beoogde milieukwaliteit niet (wezenlijk) dichterbij brengt. Dit pleit er voor om de discussie over de toekomst van deze gebieden of locaties niet te 'verengen' tot een normen-discussie. Met andere woorden: de oplossing moet niet eenzijdig gezocht worden in aanscherping van de normen. Een integrale, gebiedsgerichte benadering verdient naar het oordeel van LTO-Nederland de voorkeur. Daarbij hoort ook flankerend beleid voor 'getroffen' ondernemers.

## 7. Flankerend beleid

LTO-Nederland is positief over de maatregelen en voorzieningen die naast de verschillende opkoopregelingen zijn gerealiseerd (IOZV, SEP-veehouderij en aangekondigde fiscale maatregelen). LTO-Nederland dringt echter wel aan op



duidelijkheid over de regeling rond herinvestering in de toegezegde Algemene Maatregel van Bestuur. Ook de betalings- en uitstelregeling bij stakingswinst is onderdeel van de AMvB. De AMvB is echter nog niet gepubliceerd. Op dit moment kunnen ondernemers hierdoor dus in financiële problemen komen. LTO-Nederland dringt daarom aan op een spoedige uitvaardiging van de toegezegde Algemeen Maatregel van Bestuur.



**WAGENINGEN UNIVERSITEIT**  
**MAATSCHAPPIJWETENSCHAPPEN**

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
 p/a A. van Hoorn  
 Postbus 20401  
 2500 EK DEN HAAG

**Leerstoelgroep Rurale  
 Sociologie**

DATUM  
**2 april 2002**

ONDERWERP  
**Reactie evaluatie mestbeleid**

BIJLAGE(N)  
**1**

BEHANDELD DOOR  
**Frank Verhoeven**

DOORKIESNUMMER  
**85949**

E-MAIL  
**Frank.Verhoeven@alg.swg.wau.nl**

Geachte heer Van Hoorn,

namens de betrokkenen bij het mineralenproject van de Friese Milieucoöperaties VEL en VANLA bied ik U hierbij ons inhoudelijk commentaar aan op de "evaluatie mestbeleid". Gezien het korte tijdsbestek waarop reactie mogelijk was, is het commentaar beperkt uitgewerkt. Indien gewenst zijn wij bereid een uitgebreidere mondelinge of schriftelijke toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

Frank Verhoeven

**Wageningen Universiteit  
 Maatschappijwetenschappen  
 Hollandseweg 1  
 6706 KN Wageningen**

BEZOEKADRES  
**De Leeuwenborch  
 Gebouwnr. 201**

TELEFOON  
**(0317) 48 45 07**

FAX  
**(0317) 48 54 75**

INTERNET  
**[http://www.sls.wageningen-ur.nl/crds/cent\\_rs.htm](http://www.sls.wageningen-ur.nl/crds/cent_rs.htm)**

# **Reactie evaluatie mestbeleid vanuit regionale Nitraatproject milieucoöperaties VEL en VANLA**

**datum:** 2 april 2002

**project:** Mineralenproject VEL & VANLA (regionaal Nitraatproject)

Deze reactie op de "evaluatie mestbeleid" en het RIVM rapport "MINAS en Milieu" is ontstaan uit de talrijke gesprekken die afgelopen 4 jaar gevoerd zijn met melkveehouders, wetenschappers, beleidsmedewerkers en agro-industrie als mede op basis van het afgeronde onderzoek. Een algemene opmerking vooraf is dat de praktijkervaringen uit de diverse nitraatprojecten nergens terug te vinden zijn, terwijl deze projecten als geen ander de signalen uit de weerbarstige praktijk kunnen opvangen, anders en aanvullend op datgene wat via cijfers in beeld gebracht is.

## **1. Sociale onderbouwing rapport ontbreekt**

Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de mate waarin het mestbeleid een maatschappelijk gewenste landbouw in de weg staat. Zo besluiten steeds meer boeren hun koeien op stal te houden, terwijl burgers de koeien in de wei willen. Ook is gebleken dat middelen om mest in de grond te brengen in de praktijk nauwelijks effectief toepasbaar zijn. De middelen vragen echter wel een grotere afhankelijkheid van loonwerk, wat de kans op ziekte insleep vergroot. Verder is er in het verleden herhaaldelijk gepubliceerd over het feit dat het mestbeleid het best aansluit bij grootschalige landbouwbedrijven. Welk type maatschappelijk gewenste landbouwbedrijven als gevolg van het milieubeleid in de problemen komen wordt in de evaluatie in zijn geheel niet belicht. Een gedegen sociale evaluatie is essentieel aangezien de boeren die vanwege het mestbeleid stoppen misschien wel de gewenste ondernemers van morgen zijn!

## **2. Pleidooi voor experimenteerruimte en gebiedsgerichte aanpak**

Het mestbeleid is sterk top-down ontwikkeld en geïmplementeerd. Oplossingen voor de mestproblematiek vanuit de boeren zelf, zijn niet of nauwelijks ontwikkeld. Inmiddels bepaald een set van dwingende middelen hoe bedrijven de milieudoelen moeten halen. Binnen VEL en VANLA laat men al een aantal jaren zien dat experimenteerruimte kan leiden tot een vergaande reductie van de milieuverliezen terwijl tegelijkertijd meerdere functies als natuur- en landschapsonderhoud gecombineerd kunnen worden. De oplossingen die hier gevonden zijn vormen echter nog steeds geen input voor het beleid en zijn ook niet terug te vinden in deze evaluatie.

Uit het rapport blijkt dat de nitraatproblematiek erg complex is en dat de relatie MINAS nitraatuitspoeling alles behalve lineair is. MINAS en het stelsel van mestafzetcontracten werken als een "botte bijl", hoe vervolgens de nitraatuitspoeling effectief moet worden aangepakt zal nog uit het onderzoek moeten blijken. Vanuit VEL en VANLA pleit men voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij op regioniveau doelen worden gesteld. Dit aspect vergt tijd en er moet voldoende ruimte voor blijven in de nieuwe mestwet.

### **3. Droge zandgronden beleid slecht onderbouwt met grote economische gevolgen**

Het VEL en VANLA gebied bestaat grotendeels uit zandgrond waarvan grote delen worden aangemerkt als droge zandgrond. De indeling, op basis van de 1:50000 bodemkaarten, doet geen enkel recht aan de enorme diversiteit die het gebied kenmerkt. Het heeft bij veel ondernemers geleid tot onbegrip en heeft het vertrouwen en enthousiasme in de aanpak van de milieuproblemen aanzienlijk geschaad. Daarnaast komen er steeds meer signalen dat de "drogezandgronden" fors in waarde zijn gedaald waardoor financieringen in gevaar komen en ruilverkavelingen bemoeilijkt worden. Dit gedeelte van het beleid heeft een beperkte onderbouwing en is gebaseerd op verouderde kaarten terwijl de sociaal- economische gevolgen bijzonder groot zijn. Het aspect van waardeverlies van de grond komt in zijn geheel niet voor in de evaluatie.

### **4. Groot aantal aannames in beleid, werkt innovatievermogen tegen**

Het mestbeleid is meer en meer gestoeld op aannames. Zo is de beperking van de hoeveelheid dierlijke mest per hectare vertaald via een N-uitscheidingsnorm in een maximaal aantal dieren per hectare. Doordat er geen beperking op het quotum per hectare zit, zal dit in de praktijk tot een productieverhoging per koe en tot het afstoten van jongvee leiden. Dit conflicteert met de werkwijze van vele boeren binnen het VEL en VANLA onderzoek. De koe heeft namelijk een ondergeschikte rol wanneer het gaat om het optimaliseren van de gehele mineralenkringloop. Een innovatieve aanpak van bijvoorbeeld het aanpassen van de voeding gericht op een reductie van de ammoniakverliezen, conflicteert dan ook met het streven naar een maximale melkproductie per koe. Voorkomen moet worden dat het beleid (en modellen) innovatieve oplossingsrichtingen zoals deze bij voorbaad uitsluit.

Hopende dat u deze punten serieus meeneemt in de evaluatie van het mestbeleid.

Namens alle betrokkenen bij het Mineralenproject VEL & VANLA

F. Benedictus (voorzitter VEL)

G. Atsma (voorzitter VANLA)

ing. J. Dijkstra (NLTO, projectleider)

ir. F. Verhoeven (Wageningen UR, projectleider)

Prof. dr. L. Brussaard (Wageningen Universiteit, Bodemkwaliteit, voorzitter onderzoekraad VEL en VANLA)

Prof. dr. ir. J. Bouma (Wageningen UR)

Prof. dr. ir. J.D. van den Ploeg (Wageningen Universiteit, Rurale Sociologie)



nederlandse vereniging  
voor industriële  
mestverwerking

secretariaat:  
Merbau 120  
3315 rs dordrecht  
telefoon: 078-6169558  
telefax: 078-6169559

Aan Ministerie LNV  
Directie Landbouw  
t.a.v. dhr. ir. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Dordrecht, 28 maart 2002

onderwerp: Evaluatie Meststoffenwet 2002  
kenmerk: 02049B.006

Geachte heer Van Hoorn,

Op 13 maart 2002 heeft u bij brief met kenmerk TRCDL/2002/986 verzocht om een eventuele reactie en standpuntbepaling ten aanzien van de Evaluatie Meststoffenwet 2002 alsmede de in dat verband opgestelde rapportages:

- \* "Minas en Milieu - Balans en Verkenning" (RIVM)
- \* "Evaluatie Flankerend beleid Meststoffenwet" (Expertisecentrum LNV)

Met dank voor de aan ons voorgelegde stukken, berichten wij u dat de Nevim geen aanleiding ziet tot adviezen of bedenkingen ten aanzien van de thans voorgelegde rapportages. Gaarne zien wij mogelijke nieuwe of aanvullende rapportages tegemoet.

Wij gaan ervan uit u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd en tekenen,

Hoogachtend,  
namens de Nevim

  
ir. E.C. Doekemeijer  
ambtelijk secretaris



Stichting  
**MERGELLAND-  
CORPORATIE**

Ministerie van LNV  
dhr. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Klimmen** : 2 april 2002  
**Betreft** : Reactie op evaluatie mestbeleid 2002  
**Nummer** : 02.0056 \ Vwhw  
**E-mail:** : mergelland@lltb.nl

L.S.,

Hierbij reageren wij op de evaluatie Mestbeleid 2002.  
Wij ondersteunen de conclusie dat het hanteren van een mineralenbalans als instrument om te komen tot een verlaging van de nitraatgehalten in ons grondwater.

In het algemeen moeten we helaas stellen dat we geen enkele onderbouwing vinden van het door u gestelde feit dat lössgronden zeer uitspoelingsgevoelig zouden zijn en gelijkgesteld kunnen worden aan droge zandgronden. Een dergelijke conclusie zou gebaseerd moeten zijn op wetenschappelijk vastgestelde eigenschappen van de lössgronden zelf. *Dit zeker gezien mogelijk aanvullend beleid, waarbij een aanvullend beleid voor zandgronden zeker niet voor lössgronden zal werken. Hieronder daarom enkele aanvullingen/opmerkingen.*

De lössgronden kennen een hoge mate van diversiteit, qua samenstelling maar ook qua dikte van het lösspakket en de aanwezigheid van laterale grondwaterstromen ("interflow"). Maatregelen ter vermindering van de nitraatuitspoeling vanuit de grondgebonden landbouw moeten rekening houden met deze diversiteit. De huidige aanwijzing op basis van kaarten met schaal 1:50.000 is daarbij volledig ontoereikend. (In de benadering in Hessen (D.) gebruikt men kaarten van 1:5000.) In Zuid-Limburg bestaat momenteel een grote mate van bereidheid onder de ondernemers met grondgebonden landbouw om mee te werken aan goed onderbouwde en op de specifieke omstandigheden afgestemde maatregelen.

#### **monitoringsdiepte.**

Er wordt aangegeven dat onder het bovenste grondwater wordt verstaan 'het bodemvocht op zodanige diepte dat gewassen op de kwaliteit hiervan geen invloed kunnen hebben'. Daarna wordt uitgegaan van metingen op 1,40 meter. De worteldiepte op de lössgronden gaat echter tot ca. 2 meter en is van grote invloed op de kwaliteit van het grondwater. Ook in de recent uitgevoerde studie van TNO (2002) wordt geconcludeerd dat wat betreft de monitoringsdiepte het traject 1,50-3,0 meter wordt aangeraden, aangezien een deel van het nitraat lager dan de huidige monitoringsdiepte van 1,30-1,40 meter wordt opgenomen door planten. Nitraatconcentraties gemeten in bodemvocht op 1,30-1,40 meter zijn niet representatief voor het nitraatgehalte in het bovenste grondwater.

#### **aard van de bodem**

In de studie wordt aangegeven dat de verschillen in nitraatconcentratie vooral samenhangen met de aard van de bodem. Het is uitermate jammer dat dit gegeven vervolgens (in het geval

van löss) absoluut niet wordt gebruikt in het onderzoek. Er zijn immers uitermate veel gegevens beschikbaar over nitraatuitspoeling op lössgronden in zowel binnen- als buitenland.

Een belangrijk verschil in de eigenschappen van lössgrond ten opzichte van zandgrond is dat de poriëngrootte van löss veel kleiner is. Het geïnfiltreerde water blijft relatief lang "hangen". Recent onderzoek op Proefboerderij Wijnandsrade (vanaf 1996) wijst op een gemiddelde waterverplaatsing van slechts één meter per jaar. Door de structuur van de löss speelt de capillaire werking op het hangwater een belangrijke rol. Het reeds uitgespoeld lijkende nitraat kan door deze capillaire werking weer beschikbaar komen voor de gewassen. Het vochtleverend vermogen van lössgronden is vergelijkbaar met zavel gezien de gunstige verhouding beschikbare water- en luchthoeveelheid (zie ook TNO-studie).

Het regenwater dat wegzijgt via de wortel- en regenwormgangen neemt de in de grondstructuur aanwezige stikstof niet mee zoals dit bij de zandgronden wellicht wel gebeurt. Dit wordt ook bevestigd in de buitenlandse literatuur. Prof. T. Harrach van de Universiteit in Giessen berekende voor löss precies hetzelfde getal voor de uitzakking van 100 cm bij 300 mm neerslag (periode buiten het groeiseizoen) als het onderzoek op Proefboerderij Wijnandsrade uitwijst. Bovendien treedt bij sterke neerslag nog een zgn. "bypass-effect" op, d.w.z. snelle afvoer van water door spleten en gangen, waarbij geen nitraat wordt meegenomen. Hierdoor ligt de voor uitspoeling effectieve neerslag feitelijk lager.

Prof. Harrach gaf eveneens aan, dat in löss spleten en regenwormgangen niet bijdragen aan de afvoer van in de grondstructuur (matrix) aanwezige nitraat.

Prof. Harrach benadrukte de capillaire werking in het groeiseizoen, waardoor nitraat van relatief grote diepte in de lösslaag nog beschikbaar is voor opname door de plant en dus niet per definitie uitspoelt.

### ***metingen bronnen***

De onderbouwing die wordt gegeven voor de indeling van de lössgronden bij de categorie "droge zandgronden" is enerzijds de kwaliteit van de bronnen en anderzijds de grondwatertrap.

De kwaliteit van de bronnen is echter absoluut niet maatgevend voor deze stelling. Waterleiding Maatschappij Limburg heeft hier onderzoek naar gepleegd en geconcludeerd dat deze relatie niet mag worden aangenomen dat de kwaliteit van het bronwater representatief is voor het grondwater gezien de zijdelingse afspoeling en interflow in de omgeving van de bronnen. Daarnaast wordt literatuur gebruikt van 20 jaren geleden. Na 1985 is het bemestingsniveau duidelijk lager geworden en na 1995 nog meer. Het RIVM beschikt ook over recenter en meer data dan hier worden genoemd. Door het gebruik van deze data zal de conclusie niet veranderen, maar het zou slordig zijn alleen van de data van Meinardi en Hendrix uit te gaan. Te meer omdat de door Hendrix bemonsterde bronnen uitsluitend op het Centraal Plateau liggen en dus geen beeld geven van het Mergelland als geheel (Het Centraal Plateau zit geologisch duidelijk anders in elkaar dan de overige plateaus, waarbij vooral dat van Vaals ook weer sterk afwijkt).

### ***grondwatertrap***

Wat betreft de indeling op basis van grondwatertrap moet gemeld worden dat alleen van de beekdalen grondwatertrappen zijn ingesteld. Voor het overige heeft Stiboka geen grondwatertrappen in Zuid-Limburg gemaakt.

Als lid van de klankbordgroep vertrouwen wij erop dat bovenstaande reactie gehoord wordt en een goede objectieve onderbouwing plaats zal vinden als basis van de evaluatie van het mestbeleid.

Met vriendelijke groet,



Stichting Mergellandcorporatie  
Ir. M.J.H. Bemelmans



## STICHTING NATUUR EN MILIEU

Aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
de heer prof. mr. L.J. Brinkhorst  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Utrecht, 3 april 2002

Onze referentie: JRe/mdh/020303.13  
Behandeld door: dhr. ir. H.W. Remmers  
Onderwerp: Evaluatie Meststoffenwet

Mijnheer de Minister,

Graag maken Stichting Natuur en Milieu, Stichting Waterpakt, VEWIN, Consumentenbond, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, DE LANDSCHAPPEN, ANWB, Watersportberaad en de 12 provinciale Milieufederaties, RECRON en NVVS gebruik van de door u geboden mogelijkheid commentaar te geven op de resultaten van de 'Evaluatie Meststoffenwet 2002'. Het gaat hier met name om het bijbehorende rapport van het RIVM, waarbij het mestbeleid van de afgelopen jaren is geëvalueerd (MINAS, opkoopregelingen, mestafzetstelsel) en waarin scenario's zijn opgesteld voor aanscherping van mestnormen voor 2003 en later.

### **Brede maatschappelijke coalitie**

Deze brief is ondertekend door organisaties die werkzaam zijn op het gebied van natuur, milieu, water en recreatie. Goede milieucondities zijn van belang voor het natuurbeleid en ook voor andere doelen, zoals duurzame waterwinning en recreatie, is een schoon milieu essentieel. Daarvoor is het voor de kwaliteit van water, natuur en recreatie van groot belang dat vermisting en verzuring worden teruggedrongen. Het aanscherpen van de fosfaat- en stikstofnormen kan hier een wezenlijke bijdrage aan leveren.

### **Algemene reactie**

Onze organisaties zijn positief over de uitgevoerde evaluatie van het mestbeleid. Het RIVM-rapport maakt duidelijk dat sinds de introductie van het mineralenaangiftesysteem (MINAS) en het flankerend mestbeleid een forse milieuwinst heeft plaatsgevonden. Wij complimenteren hiervoor alle betrokkenen. MINAS blijkt een redelijk effectief instrument dat boeren stimuleert om de milieubelasting door dierlijke mest en stikstofkunstmest te beperken.





In het RIVM-rapport is een aantal scenario's geschetst voor scherpere mestnormen voor de periode na 2003. Een van de redenen voor het schrijven van dit rapport is de beleidsvraag of de mestnormen inderdaad in 2003 moeten worden aangescherpt. Het RIVM concludeert, ons inziens terecht, dat de geplande aanscherping van mestnormen in 2003 noodzakelijk is en dat 'voor de droge zandgronden zelfs sprake moet zijn van verdere aanscherping'. Ook wij constateren met het RIVM dat met het ingezette mestbeleid niet kan worden voldaan aan de nitraatrichtlijn en de waterkwaliteitsdoelen.

### **Aanscherping stikstofnormen in 2003: EU-nitraatrichtlijn**

In 2003 moeten de lidstaten van de Europese Unie voldoen aan de verplichtingen van de nitraatrichtlijn. Uit het rapport van het RIVM blijkt dat er zelfs bij toepassing van de in de wet opgenomen stikstofverliesnormen voor 2003 (p. 185-186) nog steeds sprake is van overschrijding van de norm van 50 mg nitraat/l in grondwater op 330.000 hectare. Verder wordt de kwaliteitsdoelstelling voor oppervlaktewater (2,2 mg stikstof/l) nog in vele wateren overschreden.

Tevens blijkt uit het RIVM-rapport (p. 186) dat het areaal droge zandgronden niet 320.000 hectare is (waar de wetgeving van uit gaat voor 2003), maar eerder 600.000 hectare.

Om te kunnen voldoen aan de eisen van de EU-nitraatrichtlijn is het in onze ogen noodzakelijk dat:

- 1) de stikstofverliesnormen in 2003 conform de beleidsvoornemens worden aangescherpt;
- 2) het areaal droge zandgronden wordt uitgebreid;
- 3) er voor de gronden waar de nitraatnorm niet wordt bereikt, aanvullend beleid wordt ontwikkeld; en
- 4) de stikstofgebruiksnorm geleidelijk wordt verlaagd.

Een 'administratieve' oplossing van het nitraatprobleem op droge zandgronden (rekening houden met de afbraak van nitraat dieper in het profiel) wijzen wij af. De denitrificatiecapaciteit van de ondergrond is eindig. Bovendien leidt deze 'oplossing' tot nieuwe problemen, zoals het RIVM-rapport duidelijk aangeeft.

### **Aanscherping normen in en na 2003: schoon oppervlaktewater**

Het Rijk heeft het beleid tot op heden vooral gericht op de doelstelling van schoon grondwater, maar zal zich ons inziens nu ook meer moeten richten op de doelstellingen voor schoon oppervlaktewater. In dit kader zijn de doelstellingen voor oppervlaktewaterkwaliteit van belang. Te weten het maximaal toelaatbaar risiconiveau van 0,15 mg P/l en 2,2 mg N/l waaraan de waterkwaliteit reeds nu zou moeten voldoen en de streefwaarden van 0,05 mg P/l en 1 mg N/l. Deze doelstellingen zijn er op gericht om een goed functionerend ecosysteem te verkrijgen en eutrofiëringsverschijnselen (o.a. algenbloei en kroosbedekking) terug te dringen. Ondanks dat de concentraties in het oppervlaktewater de laatste jaren geleidelijk aan afnemen,



worden de MTR-niveau's nog veelvuldig overschreden (zie 'Water in beeld'). Uit oogpunt van natuur- en milieubehoud en de belangen van waterkwaliteit en recreatie zijn schoon oppervlaktewater en ecologisch herstel belangrijke doelen. Het voorkomen van eutrofiëring van oppervlaktewater is ook één van de doelstellingen van de EU-nitraatrichtlijn. In dit kader is ook de Europese Kaderrichtlijn Water van belang, waarin wordt aangegeven dat de watersystemen in 2015 moeten voldoen aan een Goede Ecologische Toestand (GET) of Goede Ecologische Potentie (GEP). Om dit te bereiken, zal minimaal moeten worden voldaan aan de hiervoor genoemde waterkwaliteitsdoelstelling. Het RIVM-rapport geeft op pagina's 187 en 183 aan dat 'om de ecologische kwaliteit in regionale wateren te herstellen, de fosfaatverliesnorm (op lange termijn) aangescherpt zou moeten worden tot 1 kg per hectare'.

Tegen die achtergrond pleiten wij voor een trapsgewijze verlaging van de fosfaat- en stikstofverliesnormen voor de komende jaren, totdat is voldaan aan de oppervlaktewaterkwaliteitsnormen. Om de doelstellingen te kunnen realiseren, zal reeds in 2003 begonnen moeten worden met een eerste stap. Hierbij willen wij u het volgende in overweging geven:

- 1) in 2003 de fosfaatkunstmest onderbrengen in het MINAS-stelsel, waardoor het gebruik ervan zal afnemen. Het fosfaatkunstmestgebruik is tussen 1995 en 2000 niet gedaald en ligt gemiddeld nog op 30 kg per hectare (zie p. 44 RIVM rapport);
- 2) vanaf 2004 de fosfaatverliesnorm geleidelijk aanscherpen tot 5-10 kg per hectare in 2006; en
- 3) ook de stikstofverliesnormen geleidelijk aanscherpen ten behoeve van de oppervlaktewaterkwaliteit.

### **Economische effecten/opkoopregelingen**

Wij realiseren ons dat aanscherping van de mestnormen de rentabiliteit van veel boerenbedrijven verder onder druk zet. Daarom vinden wij dat er een uitgebreid instrumentarium moet worden ingezet om enerzijds natuur- en milieudoelstellingen te halen en anderzijds de rentabiliteit van de boerenbedrijven waar nodig in stand te houden. Een van de mogelijkheden is een opkoopregeling. Het Rijk heeft in de periode 1998-2001 succesvolle opkoopregelingen gehanteerd om veel fosfaat op te kopen. Het RIVM constateert dat bij de geplande aanscherping van mestnormen in 2003 een landelijk mestoverschot ontstaat van circa 4 miljoen kg fosfaat (0-12 mln kg). Ook stelt het RIVM voor om fosfaatverliesnormen geleidelijk aan te scherpen, 'gecombineerd met opkoop van dierrechten, wat tot minder negatieve sociale en economische gevolgen zal leiden'. Wij denken bijvoorbeeld aan een nieuwe opkoopregeling voor fosfaat. Ditmaal zou een opkoopregeling specifiek moeten worden opengesteld in een zone van 1-2 km rondom de



Nederlandse natuurgebieden en op plaatsen waar dit effectief is voor het verbeteren van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit (bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden en bovenstrooms in beekdalen).

**Overige aanpassingen MINAS**

Overigens ondersteunen wij het Rijksbeleid (SGR-2, NMP4) om rondom de grote eenheden natuur in de zogenaamde beïnvloedingsgebieden de generieke normen versneld te realiseren. Volgens het Rijksbeleid is het van belang om in deze grote eenheden natuur versneld (reeds in 2010) goede milieucondities te realiseren, zodat er dan geen sprake meer is van verzuring, vermesting en verdroging.

Indien gewenst geven wij graag een toelichting op deze brief.

Hoogachtend,  
Stichting Natuur en Milieu

Peter van der Veer  
directeur

mede namens:

Stichting Waterpakt, VEWIN, Consumentenbond, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, DE LANDSCHAPPEN, ANWB, Watersportberaad en de 12 provinciale Milieufederaties, RECRON en NVVS.

cc. Minister Pronk, staatssecretaris Min V&W/Rijkswaterstaat,  
Tweede Kamerleden van de vaste commissies van LNV en VROM  
dhr. ir. A. van Hoorn, projectleider Evaluatie Meststoffenwet 2002



## STICHTING NATUUR EN MILIEU

Dhr. ir. A. van Hoorn, projectleider Evaluatie Meststoffenwet 2002  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Utrecht, 3 april 2002

Onze referentie: JRe/mdh/020403.14  
Behandeld door: ir. H.W. Remmers  
Onderwerp: Evaluatie Meststoffenwet 2002

Geachte heer Van Hoorn,

Graag maakt Stichting Natuur en Milieu gebruik van de door u geboden mogelijkheid commentaar te geven op de resultaten van de 'Evaluatie Meststoffenwet 2002' en een bijbehorend rapport van het RIVM, waarbij het mestbeleid van de afgelopen jaren is geëvalueerd (MINAS, opkoopregelingen, mestafzetstelsel) en scenario's zijn opgesteld voor aanscherping van mestnormen voor 2003 en later.

In deze brief geven wij op enkele technische onderdelen van het mestbeleid commentaar, aansluitend en aanvullend op de reactie die wij ook onderschreven hebben namens de coalitie Nederland Natuurlijk.

### **Algemene reactie**

Het RIVM-rapport maakt duidelijk dat sinds de introductie van het mineralenaangiftesysteem (MINAS) en met name van het flankerend mestbeleid een grote milieuwinst heeft plaatsgevonden. Wij complimenteren hiervoor alle betrokkenen. De trein is op stoom gekomen. Het gaat er nu om de vaart er in te blijven houden.

Wij stellen het op prijs dat deze uitgebreide studies zijn verricht. Wij missen nog wel degelijk onderzoek naar de economische voordelen voor de maatschappij als geheel van lage verliesnormen en de nadelen bij handhaving van de huidige normen. Ook zijn de ecologische effecten van het niet-aanscherpen van verliesnormen (verlies biodiversiteit) matig onderbouwd, net als de kosten die gemaakt worden als gevolg van de effecten van eutrofiëring. Wij hopen dat hiervoor bij een volgende evaluatie tijdig voldoende onderzoekscapaciteit wordt ingezet.

In het RIVM-rapport zijn een aantal scenario's geschetst voor scherpere mestnormen voor de periode na 2003 (varianten A t/m H). Een van de redenen voor het schrijven van dit rapport is de beleidsvraag of de mestnormen (die al zijn opgenomen in de meststoffenwet) inderdaad in 2003 moeten worden aangescherpt. Het RIVM concludeert ons inziens echter terecht dat de



geplande aanscherping van mestnormen in 2003 noodzakelijk is en dat 'voor de droge zandgronden zelfs sprake moet zijn van verdere aanscherping'.

Uiteraard moeten de mestnormen niet verder worden aangescherpt dan noodzakelijk is voor het milieu. Overwogen kan worden in 2003 alleen de stikstofverliesnormen verder aan te scherpen, zodat het grondwater kan voldoen aan de norm uit de EU-nitraatrichtlijn. Dit lost echter het probleem niet op van eutrofiëring van het oppervlaktewater, wat echter wel een doelstelling is van de EU-nitraatrichtlijn. Daarom zullen ons inziens ook de fosfaatverliesnormen in 2003 aangescherpt moeten worden.

Het RIVM-rapport geeft op p. 168 aan dat zelfs met de meest 'vergaande' variant voor aanscherping van de fosfaat- en stikstofnormen (variant H), de ecologische doelen voor biodiversiteit (ammoniak) en oppervlaktewater niet gehaald kunnen worden (slechts 25% reductie fosfaatbelasting i.p.v. de benodigde reductie met 80-90%). Bij variant H (33% ammoniakreductie ten opzichte van 1988) wordt het doel van het NMP4 van 95% bescherming van de biodiversiteit in de natuurgebieden niet gerealiseerd. Uit oogpunt van natuur- en milieubehoud en de belangen van water, natuur en recreatie is de 'meest vergaande variant' voor het jaar 2010 ons uitgangspunt. Na 2010 zal het beleid dan moeten koersen op volledig ecologisch herstel: echt schoon grond- en oppervlaktewater.

#### **Aanscherping mestnormen in 2003: EU-nitraatrichtlijn**

Het jaar 2003 is het jaar waarin lidstaten van de Europese Unie uiterlijk moeten voldoen aan de verplichtingen van de nitraatrichtlijn. Wij willen daarom op zijn minst vasthouden aan de reeds in de wet opgenomen stikstofverliesnormen voor 2003. Zelfs bij deze normen is volgens de RIVM-studie (p. 185-186) nog steeds sprake van overschrijding van de norm van 50 mg nitraat/l in grondwater op 330.000 ha (zowel op droge zandgronden als overige gronden). Bovendien kan met deze norm nooit de kwaliteitsdoelstelling gehaald worden voor schoon oppervlaktewater (2,2 mg stikstof/l). Een verlaging van de stikstofverliesnormen in 2003 is daarom noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de nitraatrichtlijn, in ieder geval op de 330.000 ha, maar vanwege de oppervlaktewaterdoelen ook op andere gronden. Bij veengronden moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met een aanzienlijke stikstofmineralisatie van zo'n 100 kg N/ha; reden om de stikstofverliesnorm voor deze gronden flink te verlagen.

Wij adviseren daarom de norm van 180 kg N/ha voor grasland in 2003 te verlagen voor veengrond en zandgrond naar 125 kg/ha. Voor kleigrond zou deze voorlopig nog op 180 kg/ha kunnen blijven staan.

Uit het RIVM-rapport blijkt (p. 186) dat het areaal droge zandgronden niet 140.000 ha of 320.000 ha is, maar eerder 600.000 ha. Wij vragen daarom het aangewezen areaal droge zandgronden te vergroten. Behalve winst voor grond- en oppervlaktewater (beken), betekent dit ook winst voor de natuur in deze gebieden (minder ammoniak).

#### **Derogatie EU-nitraatrichtlijn**

Wij maken u er op attent dat het model dat gebruikt is om de derogatie van 250 en 300 kg N/ha te onderbouwen, de nitraatconcentraties in het grondwater aanzienlijk onderschat. In het intrekgebied 't Klooster is onderzoek gedaan naar de effecten van verschillende rekenmodellen (rapport Alterra, 2001, J. Roelsma).



Ongeacht de onnauwkeurigheden, twijfelen wij ten zeerste of de nu voorgenomen stikstofnormen voor 2003 überhaupt acceptabel zijn voor de Europese Commissie. Daar komt bij dat er in het RIVM-rapport ten onrechte van uit wordt gegaan dat het verzoek van Nederland aan de Europese Commissie om vanaf 2003 te mogen af wijken van de gebruiksnorm uit de EU-nitraatrichtlijn wordt toegestaan (250 kg stikstof i.p.v. 170 kg/ha). De EU-Commissie kan hierover pas op zijn vroegst over een jaar een definitief oordeel over vellen. Gezien de huidige stand van zaken lijkt een gedeeltelijke honorering van de gevraagde derogatie het maximaal haalbare, waarschijnlijk 230 kg N/ha voor alle graslanden behalve de veengronden, en dit nog onder strenge voorwaarden (hooguit derogatie voor 4 jaar en mits het stikstofkunstmestgebruik beperkt wordt). Dit advies is afkomstig van een expertcommissie, die op verzoek van Nederland advies heeft gedaan. Onze organisatie staat achter de voorstellen van deze commissie en is van mening dat deze adviezen wetenschappelijk goed zijn onderbouwd. Zij sluiten ook aan bij de stellingnames die wij hebben gedaan in de nog lopende civiele procedure aangaande de implementatie van de EU-nitraatrichtlijn.

Nederland dient dus rekening te houden met aanscherping van het beleid om te kunnen voldoen aan de EU-nitraatrichtlijn. Doet zij dit niet, dan dreigt Nederland opnieuw door het Europese Hof aangesproken te worden op onvoldoende naleving van de nitraatrichtlijn.

Kern van het probleem tussen Nederland en de EU is dat Nederland kiest voor een mestbeleid (MINAS), dat gunstig is voor hoge inputs (N-bemesting) en hoge outputs (afvoer producten), terwijl de EU kiest voor lage inputs en lage outputs, en daarmee voor lagere risico's voor het milieu. Als er in de situatie met hoge inputs en outputs namelijk iets misgaat (bijvoorbeeld door het weer), treden er direct verhoogde risico's op voor het milieu. Daarin heeft de EU niet ongelijk, als het vraagt om een lagere stikstofaanvoer.

Wij adviseren de Rijksoverheid te kiezen voor aanscherping in 2003 van de stikstofverliesnormen. Ook adviseren wij het derogatieverzoek naar beneden bij te stellen en een compromis te sluiten met de Europese Commissie, zodanig dat MINAS kan worden behouden, maar ook de Europese eis van een maximale totale stikstofgift van 250-300 kg/ha op grasland wordt gerespecteerd. Er zou gezocht kunnen worden naar een compromis, waarbij de stikstofverliesnorm voor grasland aanzienlijk wordt verlaagd (bijvoorbeeld in 2003 naar 125 kg/ha voor grasland op veen- en zandgronden) en onevenwichtigheden in het MINAS-systeem worden herzien, zoals de stikstofcorrectie, de afvoerforfaits voor gewassen en het niet juist meetellen van stikstofaanvoerposten zoals stikstofdepositie en mineralisatie (hierover later meer). Het geheel van deze zaken leidt tot een aanzienlijke verlaging van de totale stikstofgift, wat acceptabel zou moeten zijn voor de EU-commissie, om akkoord te gaan met een derogatie van bijvoorbeeld 230 kg N/ha t/m 2005 of 2006.

Het lijkt ons om redenen van milieu, rechtshandhaving en negatieve precedentwerking binnen de EU en in de richting van de nieuwe lidstaten, een zeer slechte zaak dat Nederland met de Commissie en het Hof van Justitie over dit onderwerp opnieuw jaren blijft strijden en de indruk wekt de Europese milieurielijnen niet zo nauw te nemen als het niet zo goed uitkomt. Dit nog los van het risico dat Nederland veroordeeld kan worden tot het betalen van een dwangsom.



### **Aanscherping mestnormen na 2003: schoon oppervlaktewater**

Het huidige kabinet heeft het beleid vooral gericht op de doelstelling van schoon grondwater. Een volgend kabinet zal zich ons inziens veel meer moeten richten op de doelstellingen voor schoon oppervlaktewater. Vanuit de belangen van natuur, water en recreatie is schoon oppervlaktewater een belangrijk doel. Om eutrofiëring van oppervlaktewater te voorkomen, mag het gehalte totaal-fosfaat niet hoger zijn dan de streefwaarde van 0,05 mg P/l (en 1 mg N/l). Om eutrofiëring te voorkomen in diepere meren en van nature voedselarme natuurgebieden, is zelfs een lagere norm nodig, namelijk 0,015 mg P/l. Naast streefwaarden zijn er ook normen voor het maximaal toelaatbaar risico (MTR: 0,15 mg P/l en 2,2 mg N/l), die reeds nu gehaald moeten worden, maar in de praktijk in bijna alle oppervlaktewateren worden overschreden.

Over de streefwaarden is door de minister van VROM bij de Kamerbehandeling van de nota NW4 toegezegd dat deze gelden voor het jaar 2010. De MTR-waarden en de toezegging over de streefwaarden hebben vergaande consequenties voor aanscherping van de fosfaatverliesnormen in de jaren 2003-2010. In 2003 wordt de fosfaatverliesnorm volgens planning aangescherpt tot 20 kg per hectare (met een vrijstelling voor fosfaatkunstmest). Als de MTR- en streefwaarden voor 2010 serieus worden genomen, hoort daar een fosfaatverliesnorm bij van 1 kg per hectare (waarbij deze norm ook geldt voor fosfaatkunstmest).

De eerste stap in 2003 zou moeten zijn fosfaatkunstmest onder te brengen in het MINAS-stelsel. Tussen 1995 en 2000 is volgens het RIVM-rapport het fosfaatkunstmestgebruik stabiel gebleven op gemiddeld 30 kg/ha. Dit is een grote hoeveelheid, met het oog op de overschotten dierlijke mest. Opname van P-kunstmest in MINAS levert volgens het RIVM dan ook veel milieuwinst op, terwijl door de afname van dit kunstmestgebruik er in de akkerbouw meer plaatsingsruimte ontstaat voor mest uit de intensieve veehouderij, waardoor deze economisch iets meer ruimte krijgt. In het NMP4 staat dat P-kunstmest in 2004 opgenomen wordt in MINAS. Wij stellen voor dit reeds in 2003 te doen, zodat reeds een jaar eerder extra plaatsingsruimte ontstaat voor dierlijke mest en ook extra milieuwinst mogelijk is.

Wij pleiten ervoor om de fosfaatverliesnorm in de periode 2003-2010 stapsgewijs aan te scherpen tot 1 kg/ha, met een tussenstap in 2006 (eind volgende kabinetsperiode) van 5 kg/ha.

Ook zou in 2003 serieus overwogen moeten worden de fosfaatverliesnorm in 2003 aan te scherpen tot 15 kg/ha (en 10 kg/ha in 2004). Uit eerder onderzoek (actualisatie N- en P-deskstudies november 2000) blijkt dat uit landbouwkundig oogpunt verlaging van de fosfaatverliesnormen tot ca. 6-11 kg/ha niet ten koste gaat van een voldoende fosfaattoestand en de daarbij horende gewasopbrengst.

Wij stellen een verlaging van de fosfaatverliesnorm ook voor, omdat er een duidelijke relatie ligt tussen de fosfaatverliesnormen en de gebruiksnormen voor stikstof (derogatie nitraatrichtlijn). De fosfaatverliesnorm van 20 kg/ha is enkele jaren geleden bijvoorbeeld gekozen om derogatie tot 250 kg N/ha mogelijk te maken (dit hangt samen met de vaste verhouding van fosfaat en stikstof in dierlijke mest). Een derogatie van 230 kg N/ha blijkt overeen te komen met een fosfaatverliesnorm van 10 kg/ha (zie bijlage). Een derogatie van



250 kg N/ha is ook met het oog op het fosfaatbeleid (voorkomen van eutrofiëring oppervlaktewater) dus te hoog.

Tenslotte voeren wij nog twee argumenten aan om snel te beginnen met het verlagen van de mestnormen in verband met de oppervlaktewaterkwaliteit. De discussie over vernatting van landbouwgebieden (o.a. veenweiden), bergingsgebieden, overloopgebieden, calamiteitenpolders en natuurlijk peilbeheer wordt bemoeilijkt door de huidige bemestingsnormen en de reeds aanwezige meststoffen in de grond. Door de mestnormen aan te scherpen, kan het overheidsbeleid gericht op combinatie van landbouw, natuur en water beter worden uitgevoerd. Een laatste argument om de mestnormen aan te scherpen, is dat hiermee een begin kan worden gemaakt met een aanbeveling van de commissie Wijffels om de mineralenkringlopen te sluiten en de veehouderij meer grondgebonden te maken.

### **Economische effecten**

De aanscherping van de normen die wij bepleiten voor 2003 is volgens het RIVM economisch over het algemeen haalbaar voor melkveebedrijven, maar zal tot een forse krimp leiden bij de varkens- en pluimveehouderij (resp. 33 en 38%). Wij realiseren ons dat aanscherping van de mestnormen de rentabiliteit van veel boerenbedrijven verder onder druk zet. Waar het MINAS-systeem onnodig duur uitpakt voor (voorloper)bedrijven, zal hiervoor een oplossing gevonden moeten worden. In algemene zin ondersteunen wij het kabinetsstandpunt dat de overheid boeren vaker gaat betalen voor het leveren van groene diensten. Op deze wijze kunnen duurzame landbouwbedrijven financieel beloond worden.

Een zorgpunt is voor ons nog wel, dat uit de evaluatie blijkt dat in 1998 t/m 2000 veehouders en akkerbouwers nog steeds veel MINAS-heffingen hebben betaald en dat overschrijding van de MINAS-normen blijkbaar vaak is voorgekomen en is 'afgekocht'. Wij weten dat de heffingen sinds 2000 iets omhoog zijn gegaan, maar vragen het Rijk hier toch nog eens kritisch naar te kijken. Voor bepaalde (kapitaalsintensieve) teelten/sectoren, zal het ook in de toekomst naar onze verwachting nog steeds economisch aantrekkelijker zijn een heffing te betalen dan om structureel de MINAS-normen te halen. Dit kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Het leidt tot onnodig kapitaals- en milieuverlies.

### **Opkoopregeling**

Het Rijk heeft in de periode 1998-2001 via succesvolle opkoopregelingen voor 373 miljoen euro 15,4 miljoen kg fosfaat opgekocht. Volgens het RIVM-rapport zal bij ongewijzigd beleid het mestoverschot in 2003 naar verwachting 4 miljoen kg fosfaat bedragen (bandbreedte 0-12 miljoen kg). De aanscherping van de normen die wij bepleiten voor 2003 leidt ertoe dat minimaal 16 miljoen kg fosfaat niet meer plaatsbaar is. Met een nieuwe opkoopregeling zou een extra hoeveelheid fosfaat uit de markt genomen kunnen worden. Het RIVM stelt zelf een opkoopregeling voor als de normstelling wordt aangescherpt. Ook wij stellen voor dat het Rijk in de periode 2002-2004 wederom een bedrag beschikbaar stelt voor het opkopen van fosfaat. Ditmaal zou die opkoopregeling specifiek moeten worden opengesteld in een zone van 1-2 km rondom alle Nederlandse natuurgebieden en op plaatsen waar dit effectief is voor het verbeteren van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit (bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden en bovenstrooms in beekdalen). Eerder pleitte Nederland Natúúrljik ook al voor een natuurgerichte opkoopregeling rondom de EHS, naar aanleiding van de behandeling van de ammoniakwet begin dit jaar in de Eerste Kamer.





Een dergelijke specifieke invulling van de opkoopregeling moet tijdig worden gemeld in Brussel voor goedkeuring. Wij dringen dan ook aan op een spoedig ontwerp van deze opkoopregeling.

Een alternatief voor een opkoopregeling is het aanscherpen van de normen binnen het mestafzetsysteem. Bedrijven die geen mestafzetmogelijkheden hebben gevonden, worden op grond van de wet gedwongen de productie te staken voor dat deel van de mest waarvoor geen afzetruimte bestaat.

### **Mestafzetsysteem**

Uit het RIVM-rapport blijkt dat het mestafzetsysteem momenteel niet goed functioneert (p. 119-122). Het is geen sturend en sluitend systeem t.a.v. beperking van de mestoverschotten, maar nog teveel een papieren oplossing, omdat een aantal weeffouten in het systeem zijn gesloten.

- grondeigenaren kunnen contracten voor mestacceptatie sluiten zonder dat ze mest afnemen;
- bij varkens en pluimveehouderij worden 25%-50% minder contracten getekend dan feitelijk nodig is (ondercontractering);
- er hoeft niet 100% maar slechts 95% van de forfaitaire dierlijke stikstofproductie afgezet te worden als deze niet plaatsbaar is op het eigen bedrijf. Landelijk wordt het mestoverschot hierdoor op papier met 5% verkleind; en
- vrij veel melkveehouders met een lage stikstofexcretie per dier (voorloperbedrijven) moeten juist meer mestafzetcontracten sluiten voor stikstof die zij niet produceren: de problematiek van de loze contracten.

Wij vinden dat de in het Evaluatierapport bovengenoemde vier problemen in 2003 opgelost moeten worden. Suggesties voor het probleem van de loze contracten worden beschreven in het LEI-rapport 'Effecten van beleid op mineralenmanagement en economie in de landbouw' (p. 42-44). Voordelen hiervan zijn dat de voorloperbedrijven niet worden afgestraft door regelgeving als zij juist schoner produceren dan andere veehouders. Het argument dat op deze voorloperbedrijven toegespitste regelgeving niet mogelijk is, omdat de wetgeving anders te ingewikkeld wordt, wijzen wij af. Deze voorloperbedrijven zouden dit soort aanvullende regelgeving bovenop alle reeds bestaande regels juist verwelkomen.

In algemene zin pleiten wij voor regelgeving die de voorlopers prikkelt het beter te doen. Zo blijkt uit de RIVM-rapporten dat in de intensieve veehouderij MINAS geen goede prikkel is om de fosfaat- en stikstofexcretie te verlagen. Ook hier doet het LEI-rapport een aantal suggesties. Overwogen kan worden de bedrijven te belonen die zeer ver onder de MINAS-normen voor 2003 zitten, bijvoorbeeld door bepaalde regels (bijvoorbeeld onderwerken van mest) te versoepelen. Dit kan bijvoorbeeld gunstig uitpakken voor biologische bedrijven.

### **Overige aanpassingen MINAS**

Eerder al noemden wij dat onevenwichtigheden in het MINAS-systeem aangepast zouden moeten worden. Het gaat hierbij o.a. om:

- 1) verlaging van de norm voor stikstofcorrectie tot een wetenschappelijk te verantwoorden niveau: de normen die zijn vastgesteld door de commissie Tamminga op beneden de 20 kg/melkkoe. De normen liggen nu op 30 kg/koe, wat duidelijk niet goed verantwoord kan worden en het milieu onnodig belast;



- 2) differentiatie en verlaging van de afvoerforfaits voor gewassen. In 1999 schreef SNM met Waterpakt en de 12 provinciale Milieufederaties hierover al een rapport. De afvoerforfaits van 165 kg N en 65 kg fosfaat/ha zijn zo'n 30% hoger dan de werkelijke afvoer van mineralen via gewassen en leiden daardoor tot zeer grote milieuverliezen, wat ook blijkt uit meetgegevens in het ondiepe grondwater onder akkerbouwbedrijven. Wij hebben daarom al in 1999 voorgesteld de forfaiten van 165/65 te verlagen voor tarwe, suikerbieten, aardappelen, gerst en snijmais naar 140/55 en voor appels en peren naar 90/20: het gemiddelde van de werkelijke afvoer in het product. Indien bedrijven voor bovengenoemde belangrijkste gewassen (die in de handel toch al op gehalten worden bemonsterd) willen kiezen voor de werkelijke, gemeten gehalten, kunnen zij opteren voor een verfijnde aangifte. Voor groenten zou een forfait moeten gelden van 165/65, voor bollen 125/45, boomkweek 125/30 en overig fruit 125/25.
- 3) Verbeterde opname van de stikstofdepositie in de aanvoerposten van MINAS, of verlaging van de stikstofverliesnorm met 10 kg/ha. In de onderbouwing van het derogatieverzoek heeft het RIVM aangegeven bij MINAS uit te gaan van 20 kg stikstofdepositie per hectare. In werkelijkheid is de gemiddelde stikstofdepositie in Nederland echter 30 kg N/ha (plaatselijk in Brabant soms zelfs 60 kg N/ha). Dit pleit ervoor de stikstofverliesnorm generiek met 10 kg N/ha te verlagen. Als over een aantal jaren de N-depositie in Nederland met 10 kg/ha is gedaald, kan dit weer worden teruggeschroefd: een goede prikkel voor veehouders voor ammoniakreductie.

#### **Aanvullende normen rondom grote eenheden natuur**

Wij steunen het Rijksbeleid (SGR2, NMP4, Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur) dat rondom de grote eenheden natuur een versnelling nodig is van het halen van de generieke normen (mest, ammoniak, water) in de beïnvloedingsgebieden (350.000 ha). Volgens het kabinetsbeleid moeten hier reeds in 2010 goede milieucondities voor de natuur (geen verzuring, vermesting en verdroging) gehaald worden. In het NMP4 staat dat de fosfaatverliesnorm hier versneld naar 1 kg/ha zou kunnen waar dat nodig is voor kwetsbare watersystemen. Wij bevelen aan hier in het kader van de Reconstructie en het gebiedsgerichte milieubeleid invulling aan te geven. Dit geldt ook voor een beleid om de ergste fosfaatverzadigde gronden aan te pakken. Het NMP4 geeft aan dat hier negatieve fosfaatverliesnormen zouden moeten gaan gelden, in combinatie met effectgerichte maatregelen. Wij verwachten van het Rijk dat na vele jaren uitstel nu snel een werkbare oplossing wordt geboden voor dit probleem in de regio's waar dit het meest nijpend is. Op Rijksniveau dienen instrumenten en middelen voor zo'n beleid te worden vastgesteld.

#### **Geen herziening toetsdiepte nitraatnorm grondwater**

Een opmerkelijke aanbeveling die het RIVM-rapport doet op p. 13, 17 en 175, is de diepte te herzien waarop de gezondheidkundige norm (50 mg nitraat/l) in het grondwater wordt getoetst. Momenteel wordt de nitraatconcentratie gemeten in het bovenste grondwater; het RIVM geeft in overweging dit een aantal meter dieper doen omdat nitraat dat elk jaar wat dieper het grondwater inzakt, onderweg soms gedeeltelijk afbreekt (denitrificeert) als gevolg van reacties met pyriet of organisch stof in het grondwater. Wij gaan niet akkoord met deze 'administratieve' oplossing van het mestprobleem. Dit is een wetenschappelijk onvoldoende



onderbouwd voorstel dat weinig duurzaam is en volledig in tegenspraak is met principes uit het NMP (duurzaamheid, voorzorg en voorkomen van afwenteling). Denitrificatie is een proces dat inderdaad plaatsvindt, maar dat eindig is omdat de voorraad pyriet en organische stof 'opgesoupeerd' worden door de-nitrificatie. Bovendien vindt door dit denitrificatieproces afwenteling plaats naar andere milieuproblemen (zie p. 72-74): er komen andere ongewenste stoffen vrij zoals nikkel (probleem volksgezondheid), sulfaat, zink en arseen, terwijl ook de hardheid van water kan stijgen (aantasting leidingen en waterapparatuur in woningen).

Indien gewenst geven wij graag een toelichting op deze brief.

Hoogachtend,  
Stichting Natuur en Milieu,

Peter van der Veer  
directeur

cc. - Tweede Kamer vaste leden commissies van LNV en VROM  
- Ministerie van VROM t.a.v. mw. Y. Horsten (hoofd afd. landbouw)



Bijlage: Maximale dierlijke mestgift stikstof per hectare op grasland dat in 2003 mogelijk is bij een bepaalde fosfaatverliesnorm

Fosfaatverliesnorm	Bijbehorende fosfaat-gift/ha bij een fosfaatopname van gras van 68 kg/ha <sup>2)</sup>	Gemiddelde stikstof/fosfaatverhouding in rundveemest in 2003 in Nederland <sup>3)</sup>	Bijbehorende maximale stikstof-gift uit dierlijke mest (aanname: geen kunstmest)
20 kg/ha	88 kg/ha	2,92	257
10 kg/ha	78 kg/ha	2,92	227
5 kg/ha	73 kg/ha	2,92	213
1 kg/ha	69 kg/ha	2,92	201

- 1) uit deze tabel blijkt dat de voor 2003 gevraagde derogatie van 250 kg N/ha dierlijke mest voor grasland, min of meer gerealiseerd kan worden door handhaving van een fosfaatverliesnorm van 20 kg/ha. Ook kan afgeleid worden dat een derogatie van 230 kg N/ha van de EU-nitraatrichtlijn gehandhaafd kan worden met een fosfaatverliesnorm van 10 kg/ha.
- 1) zie p. 62 RIVM-rapport 'het landelijk mestoverschot 2003', reeks milieuplanbureau nr. 15, mei 2001; in ZO-Nederland is de fosfaatopname 70 kg/ha; in NW-Nederland 65 kg/ha.
- 2) zie p. 46 RIVM-rapport 'het landelijk mestoverschot 2003', reeks milieuplanbureau nr. 15, mei 2001; voor melk- en kalfkoeien is in 2003 de verwachte toediening van mest 113,1 kg stikstof (nadat 12,4% gasvormige verliezen zijn afgetrokken van de stikstofexcretie/koe), terwijl de MINAS-excretie 38,7 kg fosfaat zal zijn. De stikstof/fosfaat verhouding in rundveemest zal in 2003 naar verwachting dus 2,92 bedragen (113,1 : 38,7).



Ministerie van LNV  
T.a.v. de heer ir. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Datum: 2 april 2002  
Kenmerk: RP/LW/WP02034  
Bijlage:  
Betreft: evaluatie meststoffenwet 2002

Contactpersoon: Luc Absil  
Tel/fax: (020) 4700 772 / 576 3806  
Email: luc.absil@waterpakt.nl  
Website: www.waterpakt.nl

Geachte heer Van Hoorn,

Graag wil ik u namens Waterpakt complimenteren met de gepresenteerde resultaten van de evaluatie van de meststoffenwet 2002. In betrekkelijk korte tijd is veel en goed werk verzet door de betrokken onderzoeksinstituten. In de eveneens korte tijd die daarvoor gesteld is, maak ik bij deze gebruik van de gelegenheid om te reageren op de resultaten.

#### Waterkwaliteitsdoelstellingen te vaag

In de eerste plaats is in de evaluatie de doelstelling van het Nederlandse mestbeleid onvolledig weergegeven. Weliswaar worden de streefwaarden voor de waterkwaliteit genoemd, maar niet het tijdstip waarop dit doel bereikt dient te zijn. Nogmaals wil ik in herinnering brengen dat de betrokken ministers hebben toegezegd de streefwaarden voor de waterkwaliteit te bereiken in 2010 (begrotingsbehandeling NW4, 1998-1999). Als het tijdspad in acht genomen wordt, kan de conclusie van de evaluatie niet anders zijn dan dat aanscherping noodzakelijk is om aan de beleidsdoelen, en daarmee aan de Europese Nitraatrichtlijn, te kunnen voldoen.

#### Tijdspad meenemen in scenario's

Het tweede punt betreft de invulling van de scenario's. De varianten van normen zijn slechts berekend voor het jaar 2003. Dit geeft een soort alles-of-niets beeld voor het jaar 2003. Het zou goed zijn als er ook een soort middellange termijn scenario wordt opgesteld, waarin bijvoorbeeld tussen 2003 en 2006 een jaarlijkse stapsgewijze aanscherping van de normen is opgenomen. Daarmee kan dan onder andere worden nagegaan of (en waar) hiermee in 2010 de streefwaarden voor oppervlaktewater kunnen worden bereikt. Ik stel onderstaande stapsgewijze aanscherping voor. Bij deze verliesnormen is er van uitgegaan dat fosfaatkunstmest wordt opgenomen in Minas.

#### Indicatieve tabel stikstofverliesnormen

	2003	2006	2010
zandgrond (grasland)	125	80	50
(bouwland)	60	35	10 tot 25
kleigrond (grasland)	180	120	80
(bouwland)	100	35	10 tot 35
veengrond	125	80	50

#### Indicatieve tabel fosfaatverliesnormen

	2003	2006	2010
droge gronden	20	5	1
natte gronden	10	1 tot -5	1 tot -5

#### Rekening houden met (gedeeltelijke) afwijzing derogatie

Wat betreft de hoogte van de normen die in de scenario's zijn doorgerekend, is mijns inziens onvoldoende rekening gehouden met de onzekerheid omtrent de derogatie van de Europese Nitraatrichtlijn. Het milieuplanbureau neemt ten onrechte als uitgangspunt dat de derogatie zal worden goedgekeurd. Het uitgangspunt van de Europese Commissie is om de derogatie slechts voor een deel goed te keuren. Dit standpunt was reeds voor de start van de evaluatie bekend (brief van minister Pronk d.d. 22 oktober 2001) en is sindsdien ongewijzigd. Het ligt voor de hand om in de scenario's rekening te houden met gedeeltelijke toekenning van de derogatie en met het (zeer wel mogelijke) afwijzen van de derogatie.

#### Verzwijgen "Actualisering Stikstof en Fosfaat Desk Studies"

In de rapportage van het milieuplanbureau wordt de keten van modellen beschreven die gebruikt is voor de verkenning. De literatuurverwijzingen betreffen vrijwel alleen verwijzingen naar de clusterrapporten die in het kader van de evaluatie zijn uitgevoerd. Er wordt geen vergelijking gemaakt met onderzoek van derden of met onderzoek dat eerder is uitgevoerd door de deelnemende instituten. In het bijzonder ontbreekt een vergelijking met de "Actualisering Stikstof en Fosfaat Desk Studies" (Schröder & Corré, 2000). De keuze voor het ene model boven het andere wordt niet gemotiveerd en verschillen in uitkomsten tussen beide onderzoeken worden noch beschreven noch verklaard. Juist het RIVM heeft de laatste jaren aangegeven de bandbreedte en de onzekerheden van hun onderzoek te willen weergeven. De vergelijking met ander onderzoek mag hier niet ontbreken.

Niet alleen in de modelbeschrijving, maar ook in het hoofdstuk over MINAS ontbreekt de verwijzing naar het rapport van Schröder & Corré. In dat rapport is een sterkte-zwakte analyse van MINAS gegeven en die ontbreekt in de evaluatie van het milieuplanbureau.

Er is onder andere kritiek op de berekening van de bodembelasting waarbij wordt uitgegaan van een aanvoer door depositie die voor de meeste regio's 25 kg/ha meer bedraagt dan is aangenomen. De conclusie van de sterkte-zwakte analyse is dat de gehanteerde relaties tussen mineralenaanvoer en –afvoer op een bedrijf, het (berekende) MINAS-overschot en de daaruit resulterende belasting van het oppervlaktewater complex zijn, niet steeds in overeenstemming met de feiten en niet steeds transparant gecommuniceerd.

#### Aanpak fosfaatverzadigde gronden

De benadering van de aanpak van de fosfaatproblematiek wekt mijn zorg. Het lijkt op de redenatie dat het niet erg is om op het volle aanrecht bij de vaat van vijf dagen ook nog een zesde dag de vuile vaat te zetten. In het rapport van het milieuplanbureau wordt geconcludeerd dat ca. 80% van het landbouwareaal op zandgrond fosfaatverzadigd is, waarvan 30% sterk verzadigd. Op kleigrond is ca. 73% verzadigd en op veengrond ca. 65%. In veel gevallen is de fosfaattoestand hoger dan landbouwkundig noodzakelijk en op 30% van het Nederlandse landbouwareaal zou iedere fosfaatbemesting achterwege kunnen blijven. Als een bodem fosfaat gaat lekken dan kan dit lekken tientallen tot honderden jaren duren. Uit diverse studies blijkt dat het aandeel van de landbouw in de belasting van het oppervlaktewater meer dan 50% tot meer dan 90% is. Uit de evaluatie blijkt voorts dat bij het voorgenomen beleid (en op een na alle varianten daarop) de fosfaatverzadiging nog steeds toeneemt. De hoge fosfaatconcentraties in oppervlaktewater vormen de belangrijkste oorzaak voor eutrofiëringseffecten als algengroei in het zoete water. Om eutrofiëring tegen te gaan dient met een generieke aanscherping van de fosfaatnorm voorkomen te worden dat het areaal fosfaatverzadigde gronden toeneemt. Gebiedsgericht dienen met voorrang de fosfaatlekkende gronden te worden aangepakt. Voor deze gronden dienen op korte termijn negatieve verliesnormen te worden geformuleerd. Uiteraard dienen ook meer effectgerichte maatregelen te worden toegepast. Een combinatie van maatregelen zal uiteindelijk leiden tot de gewenste kwaliteit, maar de effectgerichte maatregelen kunnen niet zonder brongerichte maatregelen.

#### Normatieve karakter

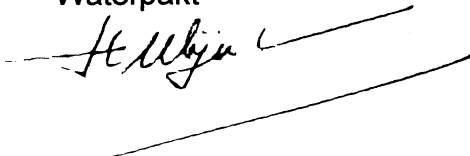
Tenslotte een opmerking over het ingegaan op de maatschappelijke haalbaarheid van bepaalde scenario's en bepaalde maatregelen. De tekst van de evaluatie vaak te normatief. Er worden regelmatig termen gebruikt als 'hoog,' 'moeilijk,' 'langzaam' zonder daarbij een referentie te geven (bijvoorbeeld 'hoog in vergelijking tot...'). Een rapport van een kennisinstituut dient hier op zijn minst een referentie bij te geven, of zich zou moeten beperken tot bevindingen en zich onthouden van normatieve en politieke aanvullingen.

In dit kader wil ik nogmaals aangeven dat de wijze waarop de opdrachtgever de waterorganisaties als belangrijke doelgroep bij de evaluatie heeft betrokken van een andere orde is dan de invloed die de landbouwsector had. Zowel bij de opzet van de evaluatie (onderzoeksvragen) als in de formulering van de resultaten is de invloed onevenwichtig.

Ik hoop u van dienst te zijn met deze eerste reactie op de resultaten van de evaluatie en dat u de opmerkingen uit deze brief meeneemt bij de formulering van het noodzakelijke nieuwe beleid. Ik ben uiteraard bereid de hier geschetste ideeën nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Waterpakt



ir. G. van Wijnbergen  
Voorzitter





**Rabobank Nederland**

Hoofddirectie

*ir. drs. H.N.J. Smits*

Voorzitter

Croeselaan 18

3521 CB Utrecht

Telefoon (030) 216 63 49

Fax (030) 216 27 55

De secretaris Generaal van  
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
De heer drs. C.J. Kalden  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Utrecht, 27 maart 2002

Geachte heer Kalden,

Allereerst willen wij u danken voor het verzoek d.d. 13 maart jl. om een reactie op de rapporten "Minas en Milieu, Balans en Verkenning" van het RIVM en "Evaluatie Flankerend Beleid Meststoffenwet" van het Expertisecentrum van uw ministerie, in het kader van de "Evaluatie Meststoffenwet 2002". Bij deze geven wij daar graag gehoor aan.

Onze specialist op dit gebied, de heer A.M.H. de Juncker van het Adviesteam Veehouderij, heeft deelgenomen aan de werkbijeenkomst d.d. 19 maart jl. te Baarn. Tijdens de discussie in één van de werkgroepen heeft hij de belangrijkste aspecten onzerzijds naar voren gebracht.

Als Rabobank Groep zijn wij voorstander van positieve prikkels aan ondernemers om te komen tot een milieuvriendelijker mineralenbeheer. Daarom doet het ons deugd te kunnen constateren dat Minas, als doelwetgeving, blijkt te resulteren in lagere mineralenverliezen naar het milieu. Naar onze mening is het verfijnde systeem van Minas, met de weging van meerdere aan- en afvoerposten van mineralen, voor dat doel duidelijk beter geschikt dan het Stelsel van Mestafzetovereenkomsten, dat zich alleen forfaitair richt op de aanwending van dierlijke mest.

In dit kader vragen wij graag uw aandacht voor de discrepantie tussen beide systematieken, die leidt tot het fenomeen van "loze contracten". Deze loze contracten worden veelal als onbillijk ervaren. Overwogen zou kunnen worden om ondernemers een extra stimulans te bieden door een efficiënt mineralenbeheer te belonen met een lagere verplichting tot het sluiten van mestafzetovereenkomsten. Die overweging betreft overigens niet alleen de



grondgebonden veehouderij, maar eveneens de intensieve veehouderij. In (nagenoeg) grondloze situaties stimuleert Minas slechts beperkt een efficiënt mineralenbeheer. Door afstemming van het Stelsel van Mestafzetovereenkomsten op Minas, zou daar verbetering in aangebracht kunnen worden. Een dergelijke positieve stimulans zouden zowel de ondernemers als het milieu ten goede kunnen komen.

Afstemming van Minas op het Stelsel van Mestafzetovereenkomsten bevordert de harmonisatie van wet- en regelgeving in de land- en tuinbouw, een proces dat wij als Rabobank Groep een warm hart toedragen.

Uit het andere rapport, het RIVM-rapport, blijkt tevens dat de droogtegevoeligheid en het denitrificerend vermogen van gronden van belang zijn voor de nitraatconcentraties in grondwater. Daarom onderschrijven wij de behoefte om zo spoedig mogelijk tot een juiste typering van de gronden te komen. Hierdoor neemt de rechtvaardigheid van de Minas-systematiek toe, hetgeen het draagvlak in de land- en tuinbouw verder kan vergroten en daarmee kan leiden tot een grotere effectiviteit.

Verder constateren wij in de praktijk dat wet- en regelgeving, alsmede administratieve lastendruk, de vervanging van kunstmestmineralen door producten uit mestbe- en verwerkingssystemen niet bevordert. Dat vinden wij jammer. Zowel energetisch als mineralentechnisch zou hier winst behaald kunnen worden voor het milieu. Een meer stimulerende houding van overheidswege zou hieraan bij kunnen dragen.

Het ondersteunende flankerende beleid voor het realiseren van de doelen van de Meststoffenwet blijkt goed te hebben gewerkt. De gestimuleerde sanering van de veehouderij door de overheid heeft duidelijk bijgedragen aan het streven naar evenwicht op de mestmarkt. Met name door de parallel lopende forse afroming van rechten, generieke korting en bij verplaatsing van rechten, heeft de veehouderijsector qua technische ontwikkeling vrijwel op slot gezeten.

De goede elementen uit de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken kunnen benut worden indien er in de toekomst, bijvoorbeeld bij het niet (volledig) honoreren van het derogatieverzoek, aanvullende productierechten uit de markt moeten worden genomen.

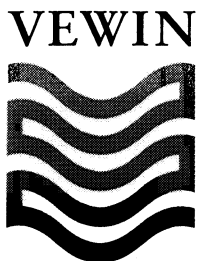


**Blad 3/3**

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u nadere toelichting op onze reactie wenst dan verwijst ik u graag naar de heer A. de Juncker, bij u bekend.

Met vriendelijke groet,

Hans Smits



Ministerie van LNV  
De heer ir. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK 's GRAVENHAGE

VERENIGING VAN WATERBEDRIJVEN IN NEDERLAND

onderwerp ~  
ons kenmerk ~  
projectnummer ~  
voor informatie ~

reactie rapportage evaluatie meststoffen  
86599/LJ

datum ~ 5 april 2002  
uw kenmerk ~  
bijlage(n) ~

Geachte heer Van Hoorn,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om te reageren op de evaluatierapporten m.b.t. de mestwetgeving (uw brief van 13 maart j.l., kenmerk TRCDL/2002/986).

Inmiddels hebt u een reactie van de Stichting Natuur en Milieu ontvangen, mede namens een groot aantal andere organisaties, waaronder de VEWIN (brief d.d. 3 april 2002, kenmerk Jre/mdh/020403.13).

Wij voelen geen behoefte om ook nog als VEWIN apart te reageren.

Hoogachtend,

Ir. E.J.J. Cals,  
Directeur

## **4. Reacties op rapportage Expertisecentrum Rechtshandhaving**

**Land- en tuinbouworganisatie Nederland**

**Nederlandse Melkveehouders Vakbond**

**Vereniging van accountants- en belastingadviseurs**

**Nederlandse Vakbond Varkenshouders**

**Rabobank**



Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer  
en Visserij  
T.a.v. de heer ir. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**Land- en Tuinbouworganisatie Nederland**  
Postbus 29773, 2502 LT Den Haag  
Bezoekadres : Prinsevinkpark 19, Den Haag  
Bankrekening : 35.76.06.760  
Telefoon : 070-3382739  
Fax : 070-3382812 Sectoren en Staf

Datum : 15 april 2002  
Ons kenmerk : LFZW.02.1545/07.13.06/1  
Uw kenmerk :  
Onderwerp : **Evaluatie Meststoffenwet 2002 (rechtshandhaving)**  
Informatie : ir. J. Scholte Albers

Geachte heer Van Hoorn,

LTO-Nederland heeft met belangstelling kennisgenomen van het evaluatierapport van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (EC-Rechtshandhaving) over de uitvoering en handhaafbaarheid van MINAS in 2000 en 2001. De reactie van LTO-Nederland op het rapport van het EC-Rechtshandhaving is in deze brief samengevat. Bij het opstellen van deze reactie heeft LTO-Nederland ook de resultaten van het onderzoek van mr. W. Sorgdrager over mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten voor de landbouwsector betrokken ('Lastige Lasten').

Vooraf wil LTO-Nederland een kanttekening plaatsen bij recente berichtgeving in de agrarische pers over de naleving van MINAS. Het betreft artikelen die geschreven zijn naar aanleiding van de werkconferentie op 19 maart 2002. Op grond van deze berichtgeving zou het beeld kunnen ontstaan dat de regels slecht worden nageleefd. LTO-Nederland verzet zich tegen deze beeldvorming. Het rapport geeft daartoe ook geen aanleiding, gelet op de volgende citaten:

- In vergelijking tot studies naar de naleving bij andere terreinen van de ordeningswetgeving zijn de gerapporteerde cijfers niet extreem hoog.
- De waardering van de cijfers is lastig omdat er op het punt van naleving geen doelen zijn gesteld.
- Het gaat om een technocratische beschrijving van de werkelijkheid. Men dient daarom met enige terughoudendheid met de absoluutheid van de cijfers om te gaan. De toegevoegde waarde ligt vooral in de mogelijkheid om over een bepaalde periode een zelfde soort analyse uit te voeren en om dan te bezien welke verschuivingen zijn opgetreden.

### **Beleving, acceptatie en naleving van MINAS**

LTO-Nederland brengt de discussie over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van MINAS nadrukkelijk in verband met de beleving en de acceptatie van het instrument onder agrarische ondernemers. Naar het oordeel van LTO-Nederland zijn de controle- en handhavingslasten omgekeerd evenredig met de acceptatie van het stelsel. Een grotere acceptatie leidt tot een betere naleving van de regels. In die situatie hoeven minder eisen te worden gesteld aan controle en handhaving, hetgeen één op één leidt tot vermindering van de lasten voor zowel overheid als ondernemer.

Agrarische ondernemers zien zeker de zin van doelstellingen op het gebied van het milieu, zoals ook blijkt uit het evaluatierapport van het EC-Rechtshandhaving en 'Lastige Lasten', maar zij verwachten van de overheid dat zij tracht deze doelstellingen op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze te bereiken. Dit laatste is naar het oordeel van LTO-Nederland thans niet het geval.

Met betrekking tot de acceptatie van MINAS laten het EC-Rechtshandhaving en 'Lastige Lasten' er geen misverstand over bestaan dat verbeteringen noodzakelijk en ook mogelijk zijn. MINAS wordt algemeen als belastend ervaren. Er is sprake van een ingewikkeld systeem. Ondernemers zien MINAS niet als managementinstrument maar in de eerste plaats als heffingsinstrument (ofschoon het systeem juist bedoeld is om heffingvrij te blijven).

LTO-Nederland onderschrijft de bevindingen van het EC-Rechtshandhaving en mr. W. Sorgdrager op deze punten volledig. Ze komen ook overeen met de duidelijke signalen die LTO-Nederland hierover uit de praktijk bereiken en met de resultaten van eerder uitgevoerd belevingsonderzoek, onderzoek naar het functioneren van Bureau Heffingen en onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

De remedie moet naar het oordeel van LTO-Nederland niet worden gezocht in een verdere verfijning van MINAS en het 'verder optuigen' van het controle- en handhavingsapparaat – zoals de Algemene Rekenkamer eerder heeft aanbevolen – maar in maatregelen die leiden tot vermindering van de administratieve lastendruk en daarmee tot een betere acceptatie.

Zowel het rapport van het EC-Rechtshandhaving als het rapport van mr. W. Sorgdrager doen daartoe een aantal aanbevelingen die door LTO-Nederland van harte worden onderschreven.

Op de mogelijkheden om te komen tot een grotere acceptatie van MINAS wordt hierna punt voor punt ingegaan.

### **Vermindering administratieve lastendruk**

Vermindering van de administratieve lastendruk is voor LTO-Nederland prioriteit nummer één. LTO-Nederland dringt er op aan dat de verbeterpunten uit het evaluatierapport van het EC-Rechtshandhaving en uit 'Lastige Lasten' op de kortst mogelijke termijn worden uitgewerkt en ingevoerd. LTO-Nederland is bereid in constructieve zin mee te werken aan de nadere concretisering van de volgende voorstellen:

#### **- Normen voor forfaitaire aangifte afstemmen op werkelijke gehalten**

De administratieve lastendruk kan voor alle partijen, dus zowel voor de agrarische sector als de overheid, vergaand worden teruggedrongen indien deelname aan de forfaitaire aangifte aantrekkelijker wordt gemaakt. Dat is mogelijk door de normen af te stemmen op werkelijke gehalten. Op dit moment wordt de forfaitaire route sterk ontmoedigd en de verfijnde, maar ook meer belastende verfijnde route, aangemoedigd.

LTO-Nederland pleit er voor dat de normen zodanig worden aangepast dat minimaal 50% van de bedrijven gebruik gaat maken van de forfaitaire route.

De voordelen van het aantrekkelijker maken van de forfaitaire route wegen volgens LTO-Nederland op tegen de eventuele nadelen. Overwegingen hierbij zijn:

- Zonder de milieurisico's van overmatig mineralengebruik te willen bagatelliseren, stelt LTO-Nederland vast dat de greep die de overheid heeft (en nog steeds nastreeft) op het mestbeleid te ver is doorgeschooten. De mate en detaillering van de wet- en regelgeving en de daarmee samenhangende controle- en handhavingslast voor de overheid en administratieve lastendruk voor de agrarische sector zijn naar het oordeel van LTO-Nederland niet in overeenstemming met de

milieurisico's die in het geding zijn. Bovendien bestaat de greep op de situatie meer op papier dan in werkelijkheid (citaat uit 'Lastige Lasten').

- In het mestbeleid wordt feitelijk uitgegaan van het beginsel van **zero-tolerantie**. Iedere kilogram stikstof en fosfaat moet worden verantwoord. Dit veronderstelt een inzicht in en greep op de fysieke werkelijkheid die feitelijk niet aanwezig is en ook nooit verkregen zal worden. De 'zoektocht' naar de laatste kilogrammen stikstof en fosfaat kost de ondernemer en zijn accountant bovendien onevenredig veel tijd en dus geld en veroorzaakt mede daarom veel onnodige frustraties.
- Het aantrekkelijker maken van de forfaitaire aangifte biedt vooral extensievere bedrijven soelaas. De potentiële milieurisico's op deze bedrijven zijn kleiner dan op intensievere bedrijven.
- Met het bereiken van evenwicht op de mestmarkt zijn de milieurisico's in algemene zin sterk afgenomen. In deze situatie is minder stringent en minder ver doorgevoerd maar globaler optreden van de overheid verantwoord. In 'Lastige Lasten' wordt hierover het volgende opgemerkt: veranderende omstandigheden (zoals het bereiken van evenwicht op de mestmarkt) moeten steeds de achtergrond vormen van de vraag op de wijze waarop de (overheids)doelen bereikt moeten worden nog dezelfde zijn als voorheen of dat de overheid kan volstaan met een globaler optreden en de greep los kan laten.

#### - **Samenvoegen van mestnummers**

Uit 'Lastige Lasten' blijkt dat het hebben van meerdere mestnummers één van de belangrijkste bronnen van administratieve lasten (en frustratie) is. Niet alleen voor de agrarische ondernemer, maar ook voor Bureau heffingen, accountancy en anderen. Samenvoegen van mestnummers is op dit moment in theorie wel, maar in de in de dagelijkse praktijk onmogelijk, omdat dit gepaard gaat met verlies van productierechten. LTO-Nederland pleit er daarom met kracht voor dat de belemmeringen voor het samenvoegen van mestnummers van bedrijven die feitelijk als één bedrijf worden geëxploiteerd, worden weggenomen. Samenvoeging moet mogelijk zijn zonder dat dit leidt tot verlies van productierechten.

#### - **Afschaffen verplichte 'Rapport van bevindingen' van de accountant**

LTO-Nederland concludeert uit het evaluatierapport en uit 'Lastige Lasten' dat het 'Rapport van bevindingen' op dit moment geen toegevoegde waarde heeft. De accountant doet namelijk geen uitspraak en verstrekt geen zekerheid over de juistheid van de afzonderlijke aan- en afvoerposten en dus ook niet over de aangifte als geheel. Zonder meerwaarde is het verplichtende karakter van de accountantsverklaring niet te rechtvaardigen. Het verplicht voorschrijven van een accountantsverklaring brengt namelijk wel kosten met zich mee voor de ondernemer. LTO-Nederland pleit daarom, in navolging van mr. W. Sorgdrager, voor afschaffing van de verplichting om een Rapport van bevindingen te laten opmaken.

#### - **Verbetering klantgerichtheid en overige verbeterpunten**

Het EC-Rechtshandhaving stelt vast dat sprake is van 'magere' klantvriendelijkheid en dat de klantgerichtheid met kracht ter hand moet worden genomen. Verbeteringen zijn mogelijk en nodig op de volgende punten:

- de bereikbaarheid van Bureau Heffingen;
- de communicatie in individuele gevallen;
- de doorlooptijden van de afhandeling van de aangifte (wegwerken achterstanden);
- meer informatie en advies op maat (relatiebeheer);
- meer vormvrijheid bij de aangifte, conform de werkwijze van de Belastingdienst.
- vergaande facilitering van de administratie en de aangifte (mogelijkheden automatisering benutten);



- terugdringen overbodige en dubbele gegevenswinning;
- volstaan met eenmalige melding van begin- en einddatum bij kortlopende grondmutaties;
- opvragen formulieren en aangifte per e-mail mogelijk maken;
- middellange termijn: koppeling LNV-systemen met bedrijfsmanagementsystemen in de sector;
- middellange termijn: bevordering deelname aan certificeringssystemen (toezicht op toezicht).

### Tot slot

De naleving en handhaafbaarheid van MINAS hangen niet alleen af van de acceptatie van het stelsel maar ook van de 'feitelijke invulling' door de overheid. LTO-Nederland wijst er in dit verband op dat het draagvlak voor MINAS in hoge mate afhankelijk is van de haalbaarheid (in technische zin maar vooral ook in sociaal-economische zin) van de normen en van andere uitvoeringsaspecten van het beleid. In de reactie van LTO-Nederland op het evaluatierapport MINAS en Milieu wordt uitgebreid ingegaan op deze aspecten. Voor behoud en versterking van draagvlak is noodzakelijk dat:

- de verliesnormen voor 2002 worden bevroren tot de eerstvolgende evaluatie in 2004;
- de aanwijzing van droge zandgronden wordt heroverwogen;
- het aandeel loze contracten in de rundveehouderij drastisch wordt verminderd;
- de heffingen-problematiek op overwegend grondloze bedrijven wordt opgehelderd en opgelost;
- rekening wordt gehouden met het aanpassingsvermogen van ondernemers;
- met betrekking tot de implementatie van de nitraat-richtlijn in de lidstaten met één maat wordt gemeten;
- de Europese Commissie op de kortst mogelijke termijn het Nederlandse derogatieverzoek honoreert.

Hoogachtend,



ing. D. Duijzer  
algemeen directeur

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
Directie Landbouw  
T.a.v. de heer A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Heeswijk-Dinther, 15 april 2002

Betreft: technische reactie m.b.t. het Minas-systeem in het rapport 'Minas en Milieu, Balans en verkenning van het milieuplanbureau' ( RIVM)

Kenmerk: B0791

Geachte heer Van Hoorn,

In het gehele rapport wordt Minas als een goed effectief systeem beschreven om de belasting van het milieu/grondwater met mineralen vanuit de landbouw terug te dringen. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) onderschrijft deze stelling niet.

Ten eerste ontbreekt in het gehele rapport de specificatie van de met Minas uitgerekende verliezen. Dit is juist zeer essentieel als je aan de hand van berekende verliezen effecten in het milieu wil waarnemen. In concreto, vindt men in de praktijk terug wat er met Minas uitgerekend wordt? In die zin moet er dus eerst gekeken worden naar wat Minas nu werkelijk uitrekt. Wanneer je Minas rekenkundig benadert, constateer je een optelsom waarbij verschillen zonder deze aan te tonen als (belastbaar) verlies geaccepteerd worden. Wetenschappelijk is dit volstrekt onacceptabel. Er moet dus onderzocht worden waar deze verschillen ontstaan en hoe deze er uit zien. Wiskundig gezien moet dus de limiet van deze hiaat in het systeem bepaald worden. Dit wordt in de bijlage weergegeven. Aan de berekende dalingen van het nitraatgehalte in het grondwater als gevolg van aanscherping van de verliesnormen, welke in de samenvatting op pagina 13, 14 en 16 worden genoemd, kan dus geen realiteitswaarde worden toegekend.

Ten tweede: de bij punt 7.1.1. genoemde maatregelen ter verbetering van het Minas-resultaat moeten dan ook ten eerste in twijfel getrokken worden.

Ten derde: bij punt 10.1.2. wordt geconcludeerd dat de intensieve bedrijven het beter doen met Minas. Er wordt niet aangegeven (technisch) waarom dit zo is (zie bijlage). Ook is er niet gekeken naar de gunstigere uitgangspositie ten aanzien van Minas van dit soort bedrijven.

Ten vierde: bij punt 10.3.1 wordt gesproken over een nitraatfront op grote diepte waarbij men een relatie probeert te leggen met de bemestingshistorie. Hier wordt aan twee belangrijke feiten voorbijgegaan. Namelijk dat water altijd van hoog naar laag stroomt, zowel onder als boven de grond. Wanneer er dus

ergens nitraat in het grondwater op grote diepte aangetroffen wordt, wil dat niet zeggen dat het er ook op die plaats in gekomen is. Ander feit is dat waterleidingbedrijven 'vuil' water naar de duinen pompen en het vervolgens weer schoner oppompen. Daaruit blijkt dus dat de opgeloste stoffen niet per definitie naar het diepere grondwater zullen zakken. Hierbij kan in ogenschouw worden genomen dat zelfs zwerfkeien, die een aanmerkelijk hoger soortelijk gewicht hebben dan nitraat, in de grond omhoog komen.

Conclusie: alle door Minas uitgerekende verliezen alsmede de daarop gebaseerde onderzoeken en conclusies hebben geen enkele realiteitswaarde en zijn derhalve niet relevant

Met vriendelijke groet,  
Nederlandse Melkveehouders Vakbond

10  *Herman Zonderland*

Herman Zonderland, vice-voorzitter

## Wat rekenen we nu met Minas in werkelijkheid uit?

Om dat te bepalen gebruiken we twee rekenvoorbeelden met reële cijfers.

Bedrijf A: 400.000 kg melk – 20 ha grond – 50 melkkoeien – geen jongvee (2,5 gve/ha)

Bedrijf B: 400.000 kg melk – 10 ha grond – 50 melkkoeien – geen jongvee (5 gve/ha)

We gaan nu bepalen hoeveel kilo stikstof bedrijf A per ha mag aanvoeren en daarbij aan de verliesnormen van 2003 (180 kg/ha) voldoet.

Afgezette netto dierlijke productie (melk)	110 kg
Toegestaan 'hectareverlies'	180 kg
Toegestaan 'dierversies' (ammoniakcorrectie)	<u>15 kg</u> (2,5 x 30 kg/koe – 60 kg/ha)
Maximaal toegestane aanvoer	305 kg

Op dit bedrijf mag dus 305 kilo stikstof per ha worden aangevoerd in de vorm van (kunst)mest en/of (kracht)voer en mag de totale mestproductie van de 50 koeien op de eigen grond worden gebracht ongeacht hoe groot deze is (variatie in N-gehaltes van de mest).

Nu bedrijf B:

Afgezette netto dierlijke productie (melk)	220 kg
Toegestaan 'hectareverlies'	180 kg
Toegestaan 'dierversies' (ammoniakcorrectie)	<u>90 kg</u> (5 x 30 kg/koe – 60 kg/ha)
Maximaal toegestane aanvoer	490 kg

Op dit bedrijf mag dus 490 kilo stikstof per ha worden aangevoerd om de totale mestproductie op het eigen land te mogen brengen. Echter, om een afzet van 220 kg stikstof via de netto dierlijke productie per ha te realiseren, heb je (volgens Minas) bij een rendement van 22% (bron: rapport Koeien en Kansen februari 2002) 1000 kilo 'voerstikstof' nodig. Bij een gewasopbrengst van 13,5 ton droge stof per ha met 30 kilo stikstof per ton, komt er 400 kilo 'voerstikstof' van 1 ha (bron: PANFA-project). Dit bedrijf zal dan nog 600 kilo moeten aanvoeren. Om de verliesnorm van 180 kg te halen zal er 600 – 490 = 110 kilo stikstof via de mest moeten worden afgezet.

Hoeveel stikstof mag er dan via de mest op de eigen grond gebracht worden volgens Minas? Uitgaande van 1000 kilo 'voerstikstof' met 22% rendement, is 220 kilo die via de melk wordt afgezet. Dan moet de rest (1000 – 220 = 780 kg) in de mest zitten. Hiervan moet 100 kg worden afgezet en kan er 780 – 110 = 670 kg stikstof per ha op de eigen grond en wordt aan de verliesnorm voldaan.

Bovenstaande geeft aan dat Minas niets met verliezen te maken heeft maar altijd de maximale aanvoer van 'voerstikstof' uitrekent, waarbij de totale mestproductie op de eigen grond mag worden gebracht. Waarom rekent Minas dit uit en niet de verliezen? Dit komt omdat men er ten onrechte vanuit is gegaan dat als de theorie (Minas) klopt, het in de praktijk exact zo werken zal. Men had echter eerst moeten controleren of de verschillende soorten mineralen (anorganisch, plantaardig en dierlijk) wel exact hetzelfde zijn en of de tussenliggende processen (mineralisatie, plantaardige en dierlijke productie) budgettair wel neutraal (kunnen) verlopen. Als dat het geval was geweest, dan hadden we Minas kunnen gebruiken.



*vereniging van accountants- en  
belastingadviesbureaus*

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
t.a.v. de heer A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Ons kenmerk: 10910/3.2.11

Leiden, 15 april 2002

Geachte heer Van Hoorn,

Hierbij ontvangt u de reactie van de VLB op de conceptrapportage Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid evaluatie Meststoffenwet over de jaren 2000 en 2001 van het Expertisecentrum Rechtshandhaving.

Hieronder zal worden ingegaan op de volgende punten:

- Totaalbeeld
- Voorlichtings- en adviesrol van (VLB-) accountantskantoren
- Kwaliteitsaspect van de betrokkenheid van (VLB-) accountantskantoren bij MINAS
- Het rapport van bevindingen
- Rol van (VLB-) accountantskantoren als kennisbron voor het Ministerie van LNV
- Aanbeveling

### **Totaalbeeld**

Het totaalbeeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat MINAS een handhavingssysteem in opbouw is onder lastige maatschappelijke omstandigheden. Veelvuldig worden hierbij de (toenemende) lasten en kosten van de administratie, die gedurende het jaar moet worden gevoerd, genoemd. De meerwaarde van de alsmaar toenemende administratieve lasten is niet altijd even duidelijk, zeker niet in de sector zelf. Graag wil ik hieronder nog een aantal essentiële punten aangeven die naar onze mening van belang zijn om het beeld omtrent de handhaving en uitvoerbaarheid omtrent MINAS compleet te maken.

### **Voorlichtings- en adviesrol van (VLB-) accountantskantoren**

In het rapport wordt vooral de aandacht gevestigd op de accountants in combinatie met het rapport van bevindingen. Beperkt aandacht is besteed aan de rol van de accountant én de adviseur. De accountants en adviseurs van (VLB-) accountantskantoren besteden veel tijd aan het adviseren van agrarische ondernemers op het gebied van de wet- en regelgevingen betreffende onder andere de Meststoffenwet en de vele wijzigingen daaromtrent. Vanaf het begin van de invoering van MINAS in 1998 zijn veel adviseurs nauw betrokken geweest bij de implementatie van MINAS op bedrijfsniveau.

Mede door deze advisering hebben veel ondernemers op een goede manier ingespeeld op de wetgeving. De belasting op het milieu is hierdoor fors gereduceerd. Als deze advisering er niet was geweest waren veel ondernemers achteraf geconfronteerd met forse MINAS-heffingen. Het draagvlak voor MINAS was dan veel minder geweest dan zoals dat nu het geval is.

Uw opmerking in paragraaf 6.2.4. betreffende de gezagsgetrouwheid van de accountant sluit hierbij aan. Ook uit paragraaf 6.2.1. blijkt dat de rol van de accountant als belangrijke informatiebron niet onderschat mag worden. Het bovenstaande verhaal geldt uiteraard ook voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten en de relatie met MINAS etc.

### **Kwaliteitsaspect van de betrokkenheid van (VLB-) accountantskantoren bij MINAS**

Een groot deel van de MINAS-aangiften wordt door medewerkers van accountantskantoren verzorgd. Hierbij leveren de ondernemers de basisgegevens voor de aangiften aan. Naast deze gegevens speelt de financiële administratie een belangrijke rol bij een opstellen van een goede MINAS-aangifte. Deze administratie wordt gebruikt als basis en toetsmiddel voor de correctheid van de door de ondernemers aangeleverde gegevens. Vaak komen er in de door de ondernemers aangeleverde gegevens onbewust onjuiste gegevens voor. Via de controle van de voorhanden zijnde financiële administratie kunnen correcties worden doorgevoerd waardoor de MINAS-aangiften op een kwalitatief hoger niveau komen. Accountants en adviseurs staan uit oogpunt van hun beroepsregels garant voor een correcte weergave van de getoetste gegevens. (Hierbij kan onder andere een vergelijking worden gemaakt met het samenstellen van accountantsrapporten voor de ondernemer, welke als basis gebruikt worden door de Belastingdienst voor de belastingaangifte)

### **Het rapport van bevindingen**

In paragraaf 4.4.2 van uw rapport wordt genoemd dat de vanaf het aangiftejaar 2000 verplichte accountantswerkzaamheden een zeer belangrijke rol bij de handhaving vormen. Dit onderschrijven wij. Belangrijk hierbij is echter dat het rapport van bevindingen integraal betrokken wordt bij de afhandeling van de aangiften door Bureau Heffingen dan wel de AID. Het feit dat het rapport van bevindingen thans geen integraal onderdeel uitmaakt van het afhandelingsstelsel bij Bureau Heffingen leidt er onder meer toe dat Bureau Heffingen alle aangiften nog een keer op dezelfde punten controleert. Tevens leidt dit tot onrust in de sector omdat niet bekend is wat de toegevoegde waarde van het accountantsprotocol is.

In uw rapport wordt ook de opmerking gemaakt dat men twijfelt aan een eenduidige toepassing van het accountantsprotocol (paragraaf 0.4). Ondanks herhaaldelijke verzoeken van VLB aan Bureau Heffingen om enige feedback over de kwaliteit van de rapporten van bevindingen te ontvangen heeft Bureau Heffingen hier, ondanks toezeggingen, nog geen uitvoering aan gegeven. Indien gevolgen van bepaalde bevindingen binnen onze organisaties bekend zouden zijn zou dit in sterke mate bijdragen aan een doelmatige en efficiënte werkwijze en uiteindelijke inperking van de administratieve lasten (en dus minder weerstand/kosten bij de cliënt). Overigens wordt het protocol binnen de VLB-organisatie op eenduidige wijze toegepast. De afspraken, die intern gemaakt zijn, zijn ook bij Bureau Heffingen bekend.

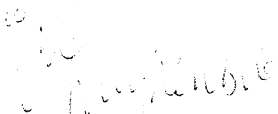
Rol van (VLB-) accountantskantoren als kennisbron voor het Ministerie van LNV  
**In uw rapport wordt niet ingegaan op deze rol maar ons inziens kan die rol wel van belang zijn. Door de aanwezige praktijkkennis zijn de gevolgen van bijvoorbeeld tegenstrijdige regelgeving en uitvoerbaarheid van regelgeving goed en in een vroeg stadium te overzien. Het Ministerie van LNV zou meer van deze rol van de (VLB-) accountantskantoren gebruik moeten maken.**

#### Aanbeveling

**Gezien het vorenstaande adviseert de VLB de overheid om de betrokkenheid van de accountants en adviseurs op accountantskantoren bij de verslaglegging en advisering tot de Meststoffenwet te intensiveren. Vooral de combinatie van advisering en controle heeft geleid tot een goed draagvlak in de agrarische sector en meer juiste aangiften. Als er ten aanzien van de invoering van nieuwe regelgeving enige jaren rust ontstaat kan de kwaliteit nog verder worden opgevoerd. VLB-kantoren zijn bereid om zich hiervoor 100% in te zetten.**

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

  
ir. Y.T.M.W. van de Camp  
secretaris bedrijfskundige zaken



**Nederlandse Vakbond  
Varkenshouders**

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer  
en Visserij  
t.a.v. de heer Ir. A. van Hoorn  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Barneveld, 17 april 2002  
Kenmerk: B4107

Geachte heer van Hoorn,

Onlangs ontvingen wij het Evaluatierapport Meststoffenwet 2000-2001 met verzoek om desgewenst commentaar te leveren. Na overleg met u gaf u ons daartoe de gelegenheid tot uiterlijk vandaag, 17 april.

Ons commentaar spitst zich toe op twee aspecten, die, naar onze mening volledig ten onrechte, niet bij de evaluatie zijn betrokken, terwijl zij van essentieel belang zijn bij de beantwoording van de vraag in hoeverre de handhaving van MINAS effectief was/is. Het eerste aspect betreft de vraag hoe de MINAS-plichtige ondernemer het instrument MINAS ervaart als zijnde een instrument, dat op een rechtvaardige wijze een bijdrage levert aan een verantwoord mineralenbeleid. In uw rapport geeft u nadrukkelijk aan, dat u geen antwoord geeft op de vraag in hoeverre MINAS als instrument bijdraagt aan realisatie van het mestbeleid. U wilt in uw rapport echter wel een beeld geven van de naleving en de factoren, die daarbij een rol spelen. Eén van de belangrijkste factoren is echter bovengenoemd punt. Juist omdat MINAS niet als een doeltreffend instrument wordt gezien en juist omdat MINAS in zijn uitwerking niet rechtvaardig is, heeft dit een negatieve invloed op de naleving. Een paar voorbeelden zijn: de grote variatie in laboratoriumuitslagen, het niet kunnen meenemen van begin- en eindvoorraden en de grote marges aan mineralengehaltes in het voer.

Het tweede aspect heeft betrekking op het al dan niet betalen van een heffing en de hoogte daarvan. Naar onze mening speelt dit punt een belangrijke rol bij de naleving van MINAS. U heeft in de vraagstelling geen onderscheid gemaakt tussen "betalers" en "niet-betalers". Het zal u bekend zijn, dat veel ondernemers, juist in de intensieve veehouderij, torenhoge heffingen moeten betalen, terwijl zij alle mineralen (mest) op een verantwoorde manier hebben afgezet. In werkelijkheid zouden zij niet belast behoren te worden. Het instrument MINAS leidt er echter in de praktijk toe, dat tientallen ondernemers als gevolg van twijfelachtige laboratoriumuitslagen (die echter door de overheid worden geaccepteerd) met een mineralenoverschot geconfronteerd worden en dus met een heffing.



U zult met ons eens zijn, dat dit gegeven een negatieve invloed heeft op de manier, waarop de desbetreffende ondernemers tegen MINAS aankijken en daarmee ook op de naleving.

Wij zijn van mening, dat door het niet betrekken van bovengenoemde aspecten bij de evaluatie, uw rapport absoluut geen juist beeld geeft. Wij verwijzen u naar het onderzoeksrapport van het Praktijkcentrum Veehouderij "MINAS-analyse van de praktijkcentra Sterksel, Raalte en Rosmalen".

Met vriendelijke groeten,  
Nederlandse Vakbond Varkenshouders,

v/o Wien van den Brink

Wien van den Brink, voorzitter



**Rabobank Nederland**

Hoofddirectie

*ir. drs. H.N.J. Smits*

Voorzitter

Croeselaan 18

3521 CB Utrecht

Telefoon (030) 216 63 49

Fax (030) 216 27 55

Ministerie van  
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
T.a.v. de heer Drs. C.J. Kalden  
Secretaris Generaal  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Utrecht, 10 april 2002

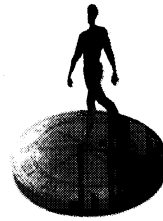
Geachte heer Kalden,

Op uw verzoek en in navolging van ons schrijven d.d. 27 maart 2002, geven wij u bij deze graag onze reactie op het rapport "Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid evaluatie Meststoffenwet over de jaren 2000 en 2001" van het Expertise Centrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

De Minas-regelgeving, als onderdeel van de Meststoffenwet, is relatief jong én complex. Desalniettemin concluderen de auteurs van het rapport dat de niet-nalevingspercentages, in vergelijking tot studies naar de naleving bij andere terreinen van de ordeningswetgeving, niet extreem hoog zijn. Dat betekent dat er sprake is van een bemoedigende start. Ons inziens geeft dit een extra motivatie om het systeem Minas verder te perfectioneren. Wij zien Minas als de drager voor het beleid om te komen tot een duurzame mineralen-huishouding in de landbouw, zie onze brief d.d. 27 maart jl.

Teneinde naleving van de Minas-regelgeving te stimuleren, worden in het rapport diverse aanbevelingen gedaan. Deze willen wij van harte ondersteunen. Met name wijzen wij op de volgende elementen:

- Een verlichting van de administratieve lastendruk, bijvoorbeeld door het efficiënt gebruiken van diverse databases, kan potentiële weerstand bij de ondernemers wegnemen. Verder past dit uitstekend in uw algemene streven naar vermindering van de administratieve lastendruk, waarmee tevens de totale uitvoeringskosten van de regelgeving kunnen dalen.
- Verbetering van de communicatie door de overheid aan de agrariërs kan de doelstelling van Minas verduidelijken. Hierdoor kan het draagvlak voor de



systematiek verbreed worden. Een goed draagvlak voor wet- en regelgeving bij de betrokken doelgroepen, is naar onze mening dé basis voor een correcte naleving.

- Verbreding van het draagvlak kan ook bereikt worden door de Minassystematiek steeds beter aan te laten sluiten bij de werkelijke landbouwpraktijk. In dat kader vragen wij u specifiek aandacht voor het oplossen van het zogenaamde “Minas-gat” dat bij diverse sectoren optreedt.
- Facilitering van zowel de aangifte, maar meer nog de afhandeling, waardoor de ondernemers snelle terugkoppeling ontvangen, voorkomt allereerst frustraties, maar geeft ondernemers ook aanknopingspunten om hun bedrijfsvoering (sneller) bij te sturen. Nu de eerste ervaringen met de regelgeving zijn opgedaan, zou het de overheid sieren wanneer de achterstanden in de afhandeling tot het verleden behoren.

Graag vertrouwen wij erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u nadere toelichting op onze reactie wenst, dan verwijzen wij u naar onze specialist op dit terrein, de heer A. de Juncker, bij u bekend.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink that reads "Hans Smits". Below the signature is a horizontal line.