

Vereenvoudiging MINAS

Verkenning van opties

Mark de Bode
Pim Bruins
Jan Janssen
Piebe Hotsma



landbouw, natuurbeheer
en visserij

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/184
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/184 en het aantal exemplaren.

Oplage 250 exemplaren

Samenstelling Mark de Bode, Pim Bruins, Jan Janssen, Piebe Hotsma

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Galvanistraat 7
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 671400
Fax : 0318 624737
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Er is het laatste half jaar een breed gedragen gevoel binnen de landbouwwereld geslopen dat MINAS moet worden aangepast. Zowel het bedrijfsleven als de Tweede Kamer zijn voorstander van het meer forfaitair maken van MINAS.

In deze studie worden twee oplossingsrichtingen voor het forfaitair maken van MINAS beoordeeld. De studie is tot stand gekomen in afstemming met een klankbordgroep bestaande uit deskundigen binnen en buiten het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Daarvoor wil ik de klankbordgroep hartelijk bedanken.

Verder wil ik alle personen die ten behoeve van deze studie zijn geraadpleegd bedanken.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
2 Werkwijze studie	13
3 Beschrijving alternatieven voor huidige systematiek	15
3.1 Algemeen	15
3.2 Beschrijving huidige MINAS-systematiek	15
3.3 Model 1: Aantrekkelijk forfaitair spoor	17
3.4 Model 2: Afschaffing verplichte bemonstering en analyse van mest	18
3.5 Uitgangspunten alternatieve modellen	20
3.6 Vergelijking van de modellen met huidige MINAS	21
3.7 Beschrijving gebruikte bedrijfstypen	22
4 Beoordeling oplossingsrichtingen model 1 en model 2	23
4.1 Sturingskracht en milieu	23
4.1.1 Overbemesting	23
4.1.2 Stimulering lage excretie	26
4.1.3 Toevallige heffingen	27
4.1.4 Invloed mestintermediairs op sturingskracht MINAS	30
4.2 Praktische werkbaarheid	31
4.2.1 Uitvoerbaarheid in de praktijk	31
4.2.2 Administratieve lasten	32
4.2.3 Uitvoeringslasten overheid	34
4.3 Wetgeving	34
4.3.1 Handhaafbaarheid	34
4.3.2 Neveneffecten	35

5	Gemiddeld gehalte in mest en voor boer gunstige excretie per dier (model 1a)	37
6	Samenvatting beoordeling	39
7	Aanbevelingen	41
Bijlage	Lijst van geraadpleegde personen	43

Samenvatting

In dit onderzoek van het Expertisecentrum LNV heeft het EC-LNV in opdracht van Directie landbouw van het Ministerie van LNV een verkenning uitgevoerd naar de voor- en nadelen van een tweetal vereenvoudigde MINAS modellen. De modellen zijn besproken in een klankbordgroep en met verschillende informanten. Het gaat om de volgende twee modellen:

Model 1: 'Aantrekkelijk forfaitair spoor'

- Het aantrekkelijker maken van het forfaitaire spoor door het aanpassen van de forfaits. De forfaits worden meer in overeenstemming gebracht met het gemiddelde in de praktijk. De bedoeling hiervan is dat meer veehouders gebruik kunnen maken van het forfaitaire spoor. Aangezien de verwachting is dat de administratieve lasten in het forfaitaire spoor lager zijn dan in het verfijnde spoor zal dit tot verlichting van de administratieve lasten moeten leiden.

Model 2: 'Afschaffing verplichte bemonstering en analyse van mest'

- Afschaffing van de verplichte bemonstering en analyse van dierlijke mest. Doordat er bij transacties van dierlijke mest in MINAS sprake is van tegengesteld belang zou dit niet tot onaanvaardbare milieurisico 's leiden. Aangezien de verplichte bemonstering en analyse van mest een belangrijke administratieve post is leidt het afschaffen hiervan tot een grote lasten verlichting. Bovendien wordt op deze manier de onnauwkeurigheid in de resultaten van bemonstering en analyse van dierlijke mest weggenomen.

Aanpak

Om de twee modellen te kunnen beoordelen is er in deze studie voor gekozen om de gevolgen van de alternatieve systemen op een aantal criteria te toetsen ten opzichte van de huidige MINAS systematiek

De modellen zijn getoetst aan de volgende criteria:

- Sturingskracht en milieu
 - In welke mate is er ruimte voor overbemesting?
 - Wordt lagere excretie van dieren gestimuleerd?
 - Is het een oplossing voor ten onrechte betaalde heffingen?
 - Wat betekent het voor mesttransport en de rol van intermediairs hierbij?
- Praktische werkbaarheid
 - Is het in de landbouwpraktijk uitvoerbaar?
 - Vermindert het administratieve lasten voor boeren en uitvoeringslasten van de overheid?
- Wetgeving.
 - Is het handhaafbaar en controleerbaar?
 - Zijn er andere positieve of negatieve neveneffecten?

De beoordeling is kwalitatief van aard en mede gebaseerd op gesprekken met informanten uit de mestwereld. De beoordeling is gezamenlijk met de klankbordgroep opgesteld.

Nadere uitwerking modellen

Aantrekkelijk forfaitair spoor (model 1)

Uitgangspunt in MINAS is dat een mineralenbalans op bedrijfsniveau wordt gemaakt. Het overschot op deze balans mag de wettelijk voorgeschreven verliesnormen niet overschrijden.

In het forfaitaire model moet de boer net als in de huidige systematiek een keuze kunnen maken tussen het verfijnde spoor en het forfaitaire spoor. In tegenstelling tot de huidige situatie ontstaan er twee gelijkwaardige sporen binnen MINAS. In het forfaitaire model wordt de mineralenbalans zoveel mogelijk aan de hand van forfaits opgesteld, waarbij de forfaits gebaseerd zijn op de gemiddelde waarden zoals deze in de praktijk voorkomen.

In dit model wordt forfaitaire aangifte doen aantrekkelijker omdat er minder aan- en afvoerposten behoeven te worden bijgehouden.

Het voordeel van dit model zijn de lagere administratieve lasten en een verbetering van het draagvlak van MINAS bij veehouders. Deze voordelen gelden met name voor veehouders die gebruik kunnen maken van het forfaitaire spoor in dit model, zij plukken de vruchten van dit model. Dit is meteen ook een nadeel van het model. De voorlopende veehouders, die al veel aan mineralenmanagement hebben gedaan zullen zich benadeeld voelen. Zij worden namelijk niet extra bevoordeeld en kunnen vaak zelfs niet meedoen aan het forfaitaire spoor, omdat dat spoor voor hen financieel onaantrekkelijk is. Dat komt bij de voorlopers onrechtvaardig over.

Daarnaast scoort dit model milieuhygiënisch slechter dan de huidige systematiek: verlaging van de mineralenexcretie per dier wordt niet meer gestimuleerd en op veehouderijbedrijven, die aan het forfaitaire spoor meedoen, is er een risico op systematische overbemesting. Het forfaitaire spoor in dit model is namelijk met name financieel aantrekkelijk voor bedrijven met een hoger mestvolume per dier dan het forfaitaire mestvolume. Deze bedrijven produceren dan meer mest dan zij op papier af hoeven te voeren. Deze "grijze mest" kunnen zij buiten de boeken om op het eigen bedrijf of in de onmiddellijke nabijheid aanwenden.

In handhaving kent dit model positieve en negatieve kanten. Op zich biedt het model meer mogelijkheden om te frauderen dan de huidige systematiek: veehouders kunnen de mineralengehalten in de mest verhogen door verkeerde mestcodes op te geven en zij kunnen het mestvolume op hun bedrijf verhogen door water aan de mest toe te voegen. Aangezien het draagvlak voor dit model naar verwachting hoger zal zijn dan het draagvlak voor het huidige MINAS zou de naleving van de regels hoger kunnen liggen in dit model. De handhaafbaarheid zou daardoor positief beïnvloed kunnen worden.

Afschaffing verplichte bemonstering en analyse van mest (model 2)

In dit model wordt niet meer gewerkt met een forfaitair en een verfijnd spoor. Er is nog maar één spoor. In dit model wordt geprobeerd de administratieve lasten te verminderen en het MINAS-gat voor hokdierbedrijven op te lossen door een alternatief te bieden voor de verplichte bemonstering en analyse van mest. De verlichting van de administratieve lastendruk komt tot uiting in het afschaffen van verplichte bemonstering en analyse van mest. Dit wordt vervangen door afspraken tussen producent en afnemer (mits binnen bepaalde bandbreedte).

De oorzaak voor het MINAS-gat moet worden gezocht in de afvoer van fosfaat in dierlijke mest. Mogelijk is de spreiding in de resultaten van bemonstering en analyse van mest een belangrijke oorzaak. Door de mogelijkheid om afspraken te maken tussen producent en afnemer kunnen te lage of te hoge analyseresultaten gemakkelijk worden gecorrigeerd.

Dit model scoort op een aantal punten beter dan het huidige MINAS:

- door het afschaffen van de verplichte bemonstering en analyse van mest worden de administratieve lasten verlaagd;

- het probleem van het MINAS-gat wordt voor een groot gedeelte opgelost. Het MINAS-gat lijkt namelijk voor een groot gedeelte te worden veroorzaakt door toevallige onnauwkeurigheden in bemonstering en analyse van mest. Indien producenten en afnemers van mest afspraken kunnen maken over de samenstelling van de mest kunnen zij heffingen ten gevolge van toevallige onnauwkeurigheden in mestbemonstering voorkomen. Dit model scoort op dit punt ook beter dan model 1;
- het draagvlak voor dit model is nog beter dan voor model 1 en dus ook beter dan voor de huidige MINAS-systematiek. Aangezien in dit model de voorlopers ook worden gestimuleerd, wordt dit model ook door de voorlopende veehouders als rechtvaardig ervaren;
- de uitvoeringslasten voor de overheid gaan omlaag. In model 2 is er in tegenstelling tot model 1 en de huidige systematiek nog maar sprake van één systematiek. Een forfaitair en een verfijnde systematiek naast elkaar zijn afgeschaft.

Toch heeft ook dit model enkele belangrijke nadelen. Het gaat hierbij met name om het risico van overbemesting. Dit model is namelijk gebaseerd op het principe van het tegengesteld belang; de veehouder is gebaat bij een zo hoog mogelijke afvoer van mineralen met mest en de afnemer van mest is gebaat bij een zo laag mogelijke aanvoer. Als dit tegengesteld belang goed werkt is het risico van overbemesting klein, echter de huidige verliesnormen voor bouwland sluiten niet goed aan op de bemestingsbehoefte. Hierdoor en doordat kunstmestfosfaat nog niet in MINAS is opgenomen heeft een akkerbouwer in MINAS nu nog extra ruimte bovenop zijn bemestingsbehoefte. Ook de Algemene Inspectiedienst is op grond van hun ervaringen sceptisch over de tegengestelde belangen. Op dit moment is het tegengesteld belang tussen producent en afnemer van mest te klein om overbemesting te voorkomen. Het gevolg is dat er virtuele mesttransporten zullen worden uitgevoerd en er bij de mestproducent overbemesting kan plaats vinden. Het risico van overbemesting wordt ook nog eens vergroot doordat vrijwel alle meststromen via mestintermediairs lopen. De mestintermediairs zijn in staat om de extra ruimte bij mestafnemers te optimaliseren.

Er signalen uit de mestintermediaire wereld dat de bovengenoemde virtuele transporten nu al plaatsvinden. Op dit moment is dat nog illegaal, model 2 maakt deze praktijken legaal.

Aanbeveling

Als besloten wordt om de huidige MINAS-systematiek te vervangen komt model 2 het meest in aanmerking. Uit deze studie blijkt dat de tekortkomingen van de huidige MINAS-systematiek het best ondervangen kunnen worden met het afschaffen van verplichte bemonstering en analyse van mest (model 2). Absolute randvoorwaarde om model 2 in te kunnen voeren is echter dat het tegengestelde belang tussen producenten en afnemers van mest moet worden versterkt. Het tegengesteld belang kan worden versterkt door de verliesnormen voor bouwland beter aan te laten sluiten bij de bemestingsbehoefte van het gewas en fosfaatkunstmest onder MINAS te brengen.

1 Inleiding

Naar aanleiding van het rapport "Lastige Lasten" van mevrouw Sorgdrager onderzoekt de Directie landbouw van het ministerie van LNV in hoeverre de aanbevelingen van dat rapport overgenomen kunnen worden. Een van deze aanbevelingen is het meer forfaitair maken van MINAS.

De Directie Landbouw van het ministerie van LNV heeft het afgelopen half jaar een denkgroep ingesteld om na te denken over de gevolgen van het forfaitair maken van MINAS. In deze denkgroep zijn LTO-Nederland, Bureau Heffingen, Expertisecentrum LNV, Directie Landbouw en Directie Juridische Zaken aanwezig. In eerste instantie is gediscussieerd aan de hand van de inbreng van een drietal deskundigen: de heer Oenema van Alterra, de heer van der Schans van Centrum voor Landbouw en Milieu en de heer Schuldink van Countus. Deze deskundigen zijn vervolgens deel uit blijven maken van de denkgroep.

Uit de eerste discussies van de denkgroep kwamen twee oplossingsrichtingen naar boven die invulling zouden kunnen geven aan de aanbeveling van mevrouw Sorgdrager. Het EC LNV heeft vervolgens opdracht gekregen om deze twee oplossingsrichtingen zo concreet mogelijk in beeld te brengen. Het doel van deze studie is om de gevolgen van de systematiek van de oplossingsrichtingen systematisch in beeld te brengen. In dit rapport wordt dus alleen aandacht besteed aan het meer forfaitair maken van MINAS. Andere aanpassingen van de mestwetgeving komen in dit rapport niet aan bod.

2 Werkwijze studie

Om de alternatieven te kunnen beoordelen is er in deze studie voor gekozen om de gevolgen van de alternatieve systemen op een aantal criteria te toetsen ten opzichte van de huidige systematiek. Deze toets zal voor een aantal landbouwsectoren worden uitgevoerd, om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de gevolgen van de alternatieve systemen.

De alternatieven zullen worden getoetst aan de volgende criteria:

- Sturingskracht en milieu.
- Praktische werkbaarheid.
- Wetgeving.

De volgende sectoren worden daarbij getoetst:

- Hokdierbedrijven.
- Melkveebedrijven.
- Akkerbouwbedrijven.

Sturingskracht en milieu is onderverdeeld in overbemesting, stimulering verlagings excretie per dier, toevallige heffingen en invloed rol intermediairs. Het effect van de alternatieven op overbemesting is ingeschat op expert-judgement van het EC-LNV. Het effect op de stimulering van de verlagings van de excretie per dier is ingeschat op basis van een berekening van het Praktijkonderzoek Veehouderij. Deze berekeningen zijn voorgelegd aan een vertegenwoordiger van de veevoerindustrie. Voor de analyse van het effect op de ten onrechte opgelegde heffingen is gebruik gemaakt van materiaal uit de "Task-Force" MINAS-gat en het MINAS-databestand van Bureau Heffingen. De invloed van de rol van intermediairs is afgeleid uit een viertal gesprekken met intermediairs.

Praktische werkbaarheid is onderverdeeld in uitvoerbaarheid in de praktijk, administratieve lasten en uitvoeringslasten overheid. De uitvoerbaarheid in de praktijk is ingeschat op basis van gesprekken met boeren. Er is apart gesproken met een groep van varkenshouders, een groep van melkveehouders en een groep van akkerbouwers. De namen van de boeren zijn door LTO-Nederland aangedragen. De administratieve lasten zijn ingeschat aan de hand van het rapport "Eindrapport nulmeting administratieve lasten, Wetgevingsdomijn Mest", dat Cap Gemini Ernst & Young ten behoeve van de commissie Sorgdrager heeft uitgevoerd. De effecten op de administratieve lasten zijn ingeschat door Expertisecentrum LNV. Aan de hand van een gesprek met Bureau Heffingen zijn de effecten op de uitvoeringslasten voor de overheid ingeschat.

Het aspect wetgeving is onderverdeeld in handhaafbaarheid en neveneffecten. De handhaafbaarheid is ingeschat op basis van een gesprek en aanvullende informatie van de Algemene Inspectiedienst. De neveneffecten zijn een verzameling van signalen uit de diverse gesprekken.

Dit rapport is enkele malen besproken in de eerder genoemde denkgroep. De opmerkingen uit de denkgroep zijn in het rapport verwerkt. De samenvattende beoordeling is gezamenlijk met de denkgroep opgesteld.

3 Beschrijving alternatieven voor huidige systematiek

3.1 Algemeen

De huidige MINAS-systematiek is gedetailleerd en verfijnd. Deze detaillering heeft tot twee problemen geleid. In de eerste plaats heeft het geleid tot hoge administratieve lasten. In de tweede plaats kent de nauwkeurigheid van de benodigde gegevens zijn beperkingen. De verfijnde aangifte binnen MINAS gaat er van uit dat alle gegevens voldoende nauwkeurig kunnen worden aangeleverd. Echter vooral bij de afvoer van dierlijke mest lijkt dit niet mogelijk. Door onnauwkeurigheden in bemonstering en analyse kunnen de veehouders die een groot deel van de geproduceerde mest van hun bedrijf afvoeren, niet vooraf voorspellen of zij een heffing moeten betalen.

Als oplossing voor bovenstaande problemen zijn er twee oplossingsrichtingen gesuggereerd:

- Het aantrekkelijker maken van het forfaitaire spoor door het aanpassen van de forfaits. Deze oplossingsrichting volgt rechtstreeks uit de aanbeveling van de commissie Sorgdrager. De bedoeling hiervan is dat meer veehouders gebruik kunnen maken van het forfaitaire spoor. Aangezien de verwachting is dat de administratieve lasten in het forfaitaire spoor lager zijn dan in het verfijnde spoor zal dit tot verlichting van de administratieve lasten moeten leiden.
- Afschaffing van de verplichte bemonstering en analyse van dierlijke mest. Deze oplossingsrichting is toegevoegd omdat het rechtstreeks aangrijpt op het voornaamste probleem van de huidige MINAS-systematiek: de bemonstering en analyse van dierlijke mest. Doordat er bij transacties van dierlijke mest in MINAS sprake is van tegengesteld belang zou dit niet tot onaanvaardbare milieurisico 's leiden. Aangezien de verplichte bemonstering en analyse van mest een belangrijke administratieve post is leidt het afschaffen hiervan tot een grote lasten verlichting. Bovendien wordt op deze manier de grote onnauwkeurigheid in de resultaten van bemonstering en analyse van dierlijke mest weggenomen.

3.2 Beschrijving huidige MINAS-systematiek

Het doel van MINAS is het terugdringen van de mineralenverliezen naar het milieu vanuit de landbouw. Vanaf 1 januari 2001 zijn alle landbouwbedrijven verplicht mineralenaangifte te doen. De bedrijven moeten elk jaar opgeven hoeveel fosfaat en stikstof zij hebben aan- en afgevoerd. Als een bedrijf meer fosfaat en stikstof aanvoert dan afvoert, kan dat leiden tot verliezen naar het milieu. Zijn deze verliezen volgens de berekeningen groter dan de verliesnormen, dan moet het bedrijf een heffing betalen.

Een bedrijf kan zelf kiezen of het verfijnd of forfaitair mineralenaangifte wil doen. De normen voor de forfaitaire mineralenaangifte zijn zodanig vastgesteld dat het voor het merendeel van de bedrijven aantrekkelijker is een verfijnde mineralenaangifte bij te houden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de systematiek van beide aangiftesystemen.

Verfijnde mineralenaangifte

Bij de verfijnde mineralenregistratie geldt als uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt gewerkt met werkelijke hoeveelheden en gehalten. De hoeveelheid aangevoerde mineralen is de som van de hoeveelheid fosfaat of stikstof die met allerlei producten of dieren op het bedrijf is aangevoerd, en de stikstofbinding door vlinderbloemige gewassen. De hoeveelheid afgevoerde mineralen is de som van de hoeveelheid fosfaat of stikstof die van het bedrijf is afgevoerd.

Voor de bepaling welke aan- en afvoerposten in de mineralenbalans worden meegenomen geldt als uitgangspunt dat het moet gaan om de voor een bedrijf algemeen voorkomende type belangrijke posten. Om het systeem niet te complex en te kwetsbaar te maken, zijn gezien hun omvang onbelangrijke posten als plantgoed, strooisel, pootgoed en zaaizaad niet meegenomen.

MINAS kent met ingang van 1 januari 2002 de volgende aan- en afvoerposten:

Totale aanvoer is de som van onderstaande aanvoerposten:

- + Dierlijke meststoffen
- + Overige organische meststoffen (zuiveringsslib, compost, zwarte grond)
- + Stikstof in andere meststoffen
- + Stikstofbinding door vlinderbloemigen (m.i.v. 1 januari 2001)
- + Mengvoer
- + Ruwvoer en/of enkelvoudig diervoer
- + Dieren
- + Uitgeschaarde dieren
- + Beginvoorraad dierlijke mest (in bepaald bedrijfssysteem)
- + Beginvoorraad dierlijke mest in geregistreerde mestopslag

Totale afvoer is de som van onderstaande afvoerposten:

- Dierlijke meststoffen
- Ruwvoer
- Akker- en tuinbouwproducten
- Dieren
- Dierlijke producten
- Ingeschaarde dieren
- Eindvoorraad dierlijke mest (in bepaalde bedrijfssystemen)
- Eindvoorraad dierlijke mest in geregistreerde mestopslag
- Eventuele vrijstelling

Forfaitaire mineralenaangifte

Nadeel van de verfijnde aangifte is dat een groot aantal gegevens moet worden bijgehouden en geregistreerd. Daarom is naast het verfijnde systeem een forfaitair systeem opgezet. De forfaitaire registratie maakt het mogelijk dat op relatief extensieve veehouderijbedrijven volstaan kan worden met een minder nauwkeurig systeem, zonder dat dit nadelen heeft voor het milieu of voor de ondernemer. Voor deze bedrijven bestaat het voordeel in eenvoud en kostenbesparing. Het forfaitair aangiftesysteem is in feite bedoeld voor extensieve bedrijven die ruim kunnen voldoen aan de gestelde verliesnormen en een terugvaloptie voor bedrijven die om welke reden dan ook niet voldoen aan alle eisen wat betreft bemonstering en registratie van gegevens.

Het nadeel van het werken met forfaits is dat zij onnauwkeurig zijn. Voor diverse afvoerposten is de afvoer afhankelijk van de bedrijfsvoering en daardoor is de spreiding in de werkelijke gehalten dus groot. Om milieurisico's te voorkomen zijn de volgende keuzes gemaakt binnen het forfaitaire systeem:

- De mestproductie per dier is zo hoog ingeschat dat de werkelijke mestproductie per dier op 75 % van de bedrijven lager (ongunstiger) zal zijn;

- De forfaits voor de gehalten in de mest zijn zo vastgesteld dat deze per mestsoort 25% onder het gemiddelde gehalte liggen;
- De forfaitaire opname door het gewas is lager dan de forfaitaire afvoer uit het verfijnde systeem.

Als gevolg van deze systematiek kunnen alleen grondgebonden bedrijven die t.o.v de afvoer een lage aanvoer van mineralen hebben, zich permitteren forfaitaire aangifte te doen.

Totale aanvoer is de som van onderstaande aanvoerposten:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> + Dierlijke meststoffen geproduceerd door eigen vee + Dierlijke meststoffen geproduceerd door ingeschaarde dieren + Aangevoerde dierlijke meststoffen + Overige organische meststoffen (zuiveringsslib, compost, zwarte grond) + Stikstof in andere meststoffen + Stikstofbinding door vlinderbloemigen (m.i.v. 1 januari 2001) |
|--|

Totale afvoer is de som van onderstaande afvoerposten:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Dierlijke meststoffen - Dierlijke meststoffen geproduceerd door uitgeschaarde dieren - Opname door het gewas |
|--|

3.3 Model 1: Aantrekkelijk forfaitair spoor

Uitgangspunt in MINAS is dat een mineralenbalans op bedrijfsniveau wordt gemaakt. Het overschot op deze balans mag de wettelijk voorgeschreven verliesnormen niet overschrijden.

In het forfaitaire model moet de boer net als in de huidige systematiek een keuze kunnen maken tussen het verfijnde spoor en het forfaitaire spoor. In tegenstelling tot de huidige situatie ontstaan er twee gelijkwaardige sporen binnen MINAS. In het forfaitaire model wordt de mineralenbalans zoveel mogelijk aan de hand van forfaits opgesteld, waarbij de forfaits gebaseerd zijn op de gemiddelde waarden zoals deze in de praktijk voorkomen.

In dit model wordt forfaitaire aangifte doen aantrekkelijker omdat er minder aan- en afvoerposten behoeven te worden bijgehouden.

Het forfaitaire systeem bestaat in dit model uit de volgende aan- en afvoerposten:

Aanvoerposten

- *Dierlijke meststoffen geproduceerd door eigen vee;*
Dit is een forfaitaire waarde die overeenkomt met de gemiddelde stikstof en fosfaat-excretie per dier voor alle diercategorieën. Dit forfait wordt door de overheid vastgesteld op basis van een mineralenbalans op dierniveau. De mineralenbalans wordt opgesteld aan de hand van het gemiddelde voerverbruik en gemiddelde productie per dier.
- *Dierlijke meststoffen geproduceerd door ingeschaarde dieren;*
Het vee dat op eigen grond wordt ingeschaard dient op dezelfde manier als de eigen dieren te worden meegeteld.
- *Aangevoerde meststoffen;*
Dit gaat om alle meststoffen, dus zowel om dierlijke mest, overige organische meststoffen als andere meststoffen. De aanvoer van dierlijke mest wordt bepaald aan de hand van het geschat gewicht en een forfaitair gehalte. Van overige organische meststoffen moet de werkelijk aangevoerde hoeveelheid fosfaat en stikstof worden opgegeven. Van andere meststoffen moet de werkelijk aangevoerde hoeveelheid stikstof worden opgegeven.
- *Stikstofbinding door vlinderbloemigen.*
Stikstofbinding door vlinderbloemigen komt onder andere voor bij de gewassen luzerne, erwten, veldbonen, stambonen, pronkbonen, tuinbonen en slabonen.

Voor deze zeven gewassen wordt voor deze vorm van stikstofaanvoer is een forfait opgenomen. De forfaits zijn niet te hoog vastgesteld, om te voorkomen dat bedrijven waar het gewas minder stikstof bindt ten onrechte een heffing moeten betalen.

Afvoerposten

- *Dierlijke meststoffen:*
De hoeveelheid afgevoerde stikstof en fosfaat worden bepaald aan de hand van het geschatte afgevoerde gewicht en een forfaitair gehalte van de mest. Het forfait is het gemiddelde gehalte per mestsoort.
- *Dierlijke meststoffen geproduceerd door uitgeschaarde dieren:*
Dieren die worden uitgeschaard, tellen als afvoer van mest. De omvang van deze afvoerpost wordt bepaald aan de hand van de forfaitaire mestexcretie.
- *Opname door het gewas:*
Deze afvoerpost is vastgesteld als forfait per hectare landbouwgrond, onderscheiden naar gras- en bouwland. Deze afvoerpost staat voor de mineralen in gewassen die van het bedrijf worden afgevoerd én voor de mineralen in gewassen die als voer zijn gebruikt. Het forfait wordt vastgesteld op de gemiddelde opname door het gewas.

In de voorwaarden voor deelname aan het forfaitaire spoor verandert t.o.v. de huidige situatie niets. Dit betekent dus dat:

- Forfaitaire bedrijven geen saldo op kunnen bouwen.
- Mestvoorraden niet kunnen meetellen als aan- en afvoerpost.
- Niet mogen meedoen aan het forfaitaire spoor. Zij moeten in principe altijd (alleen voor fosfaat) aangifte doen op verfijnde basis. Een uitzondering hierop is de situatie dat de mestintermediair al zijn mesttransporten rechtstreeks, dus zonder opslag op eigen bedrijf, uitvoert van een forfaitair productiebedrijf naar een ander forfaitair bedrijf. Deze werkwijze is exact gelijk aan de werkwijze binnen de huidige systematiek.

3.4 Model 2: Afschaffing verplichte bemonstering en analyse van mest

In dit model wordt niet meer gewerkt met een forfaitair en een verfijnd spoor. Er is nog maar één spoor. In dit model wordt geprobeerd de administratieve lasten te verminderen en het MINAS-gat voor hokdierbedrijven op te lossen. De verlichting van de administratieve lastendruk komt tot uiting in het afschaffen van verplichte bemonstering en analyse van mest. Dit wordt vervangen door afspraken tussen producent en afnemer (mits binnen bepaalde bandbreedte).

De oorzaak voor het MINAS-gat moet worden gezocht in de afvoer van fosfaat in dierlijke mest. Mogelijk is de spreiding in de resultaten van bemonstering en analyse van mest een belangrijke oorzaak. Door de mogelijkheid om afspraken te maken tussen producent en afnemer kunnen te lage of te hoge analyseresultaten gemakkelijk worden gecorrigeerd.

Model 2 kent de volgende aan- en afvoerposten:

Aanvoerposten

- *Mengvoer en Ruwvoer en/of enkelvoudig diervoer:*
Op basis van werkelijke gehalten opgegeven door erkende veevoederleveranciers. Bepaalde voedergewassen (aardappelen, korrelmais, appels, maïskolvenschroot, bietenblad (inclusief koppen), peen, corn cob mix, snijmais (kuil), graanstro, spruitenkoppen en –stengels, gras, grashooi, tarwe, graskuil, uien, graszaadstro, voederbieten, kool en witlofwortelen) mogen van niet-erkende leveranciers worden afgenomen. De aanvoer wordt dan bepaald aan de hand van geschat gewicht en forfaitair gehalte (gemiddeld)

- *Dieren:*
De hoeveelheid mineralen die met aanvoer van dieren wordt aangevoerd wordt bepaald aan de hand van forfaits. De boer kan hierbij kiezen tussen een hoeveelheid fosfaat en stikstof per aangevoerd dier of een gehalte aan fosfaat of stikstof per kg dier vermenigvuldigd met het gewicht van het aangevoerde dier. De boer dient het gewicht van het aangevoerde dier zelf te bepalen.
- *Uitgeschaarde dieren:*
Uitgeschaarde dieren voeden zich op een ander bedrijf en worden later weer op eigen bedrijf teruggebracht. Hiermee worden mineralen aangevoerd. Hiervoor zijn forfaits per dier vastgesteld.
- *Beginvoorraad dierlijke mest (in bepaald bedrijfssysteem):*
Met name voor een aantal pluimveecategorieën, waarbij de mest niet het hele jaar door uit de stal gehaald kan worden.
- *Beginvoorraad dierlijke mest in geregistreeerde mestopslag:*
Deze mogelijkheid wordt geboden aan en akkerbouwers.
- *Aangevoerde meststoffen:*
Dit gaat om alle meststoffen. De hoeveelheid aangevoerde fosfaat en stikstof uit dierlijke mest wordt onderling tussen producent en afnemer afgesproken. De gehalten aan fosfaat en stikstof dienen zich echter binnen een door de rijksoverheid vastgestelde marge te bevinden. Van overige organische meststoffen moet de werkelijk aangevoerde hoeveelheid fosfaat en stikstof worden opgegeven. Van andere meststoffen moet de werkelijk aangevoerde hoeveelheid stikstof worden opgegeven.
- *Stikstofbinding door vlinderbloemigen:*
Stikstofbinding door vlinderbloemigen komt onder andere voor bij de gewassen luzerne, erwten, veldbonen, stambonen, pronkbonen, tuinbonen en slabonen. Voor deze zeven gewassen wordt voor deze vorm van stikstofaanvoer is een forfait opgenomen. De forfaits zijn niet te hoog vastgesteld, om te voorkomen dat bedrijven waar het gewas minder stikstof bindt ten onrechte een heffing moeten betalen.

Afvoerposten

- *Dieren:*
De hoeveelheid mineralen die met afvoer van dieren wordt aangevoerd wordt bepaald aan de hand van forfaits. De boer kan hierbij kiezen tussen een hoeveelheid fosfaat en stikstof per afgevoerd dier of een gehalte aan fosfaat of stikstof per kg dier vermenigvuldigd met het gewicht van het afgevoerde dier. De boer dient het gewicht van het afgevoerde dier zelf te bepalen.
- *Dierlijke producten:*
Het gaat hier om een zuivelproducten, eieren en wol. De hoeveelheid mineralen in melk wordt door de zuivelfabriek aangeleverd. Voor de overige producten is een forfaitair fosfaat en stikstofgehalte vastgesteld. Het gewicht van het afgevoerde product moet met dit gehalte worden vermenigvuldigd om de fosfaat- en stikstofafvoer te bepalen.
- *Dierlijke meststoffen:*
De bepaling van de hoeveelheid afgevoerde fosfaat en stikstof in dierlijke mest wordt overgelaten aan de producent en afnemer van de dierlijke mest. Zij kunnen hierover afspraken maken. Het gehalte van de mest dient zich echter binnen een door de rijksoverheid vastgestelde marge te bevinden.
- *Dierlijke meststoffen geproduceerd door ingeschaarde dieren:*
Dieren die worden ingeschaard, leggen mineralen vast. Wanneer de dieren weer worden afgevoerd, worden deze vastgelegde mineralen ook afgevoerd. De omvang van deze afvoerpost wordt forfaitair bepaald.
- *Afvoer akkerbouwgewassen:*
Deze afvoerpost is vastgesteld als forfait per hectare bouwland.
- *Ruwvoer:*
Alleen de afvoer van ruwvoer dat op eigen bedrijf is geteeld, telt mee als afvoerpost. De gehalten aan fosfaat en stikstof zijn forfaitair vastgesteld, de hoeveelheden moeten worden geschat. De afgevoerde partijen kunnen ook

- bemonsterd en geanalyseerd worden. Voorwaarde daarbij is dat de partijen afgevoerd worden via een diervoederleverancier die erkend is voor MINAS.
- *Eindvoorraad dierlijke mest (in bepaalde bedrijfssystemen).*
 - *Eindvoorraad dierlijke mest in geregistreeerde mestopslag.*

3.5 Uitgangspunten alternatieve modellen

In paragraaf 3.3 en 3.4 zijn de alternatieve modellen uitgebreid beschreven. Voor de beschrijving zijn een aantal keuzes gemaakt. In deze paragraaf worden deze keuzes beschreven.

De forfaits in beide alternatieve modellen zijn gebaseerd op gemiddelde waarden per dier uit de praktijk van voorgaande jaren. De forfaits worden vastgelegd in de Meststoffenwet en zijn daarmee dus vooraf bekend bij de boeren. Vanwege technische ontwikkelingen in de sector kunnen de gemiddelde waarden, waarop de forfaits zijn gebaseerd in de tijd wijzigen. De forfaits moeten daarom regelmatig worden geëvalueerd.

In het huidige verfijnde spoor moeten de vrachten mest op een geijkte weegbrug of met geijkte weegapparatuur op de vrachtwagen worden gewogen. In het forfaitaire spoor mag het gewicht worden geschat. In de alternatieve modellen wordt afgestapt van de verplichte weging volgens een geijkte methode. Toch is er wel een behoefte aan enige zekerheid over de hoeveelheid mest die wordt vervoerd. Indien de hoeveelheidsbepaling helemaal vrij gelaten wordt ontstaat namelijk het risico dat schattingen te veel gaan afwijken van de werkelijkheid. Het vaststellen van forfaits voor de gehalten in de mest heeft dan ook geen zin meer.

In de modellen is er daarom voor gekozen dat de hoeveelheid aan- en afgevoerde mest moet worden gemeten. Onder meten wordt hierbij verstaan dat de mesthoeveelheid op één of andere manier wordt bepaald. De manier waarop zal nog nader moeten worden vastgesteld

3.6 Vergelijking van de modellen met huidige MINAS

In het volgende overzicht wordt schematisch een overzicht gegeven van het huidige MINAS-instrumentarium en de modellen die in dit project worden doorgerekend. In dit overzicht worden de belangrijkste verschillen tussen de huidige systematiek en de twee alternatieve oplossingsrichtingen (modellen 1 en 2) weergegeven.

	Huidige systematiek	Model 1: Aantrekkelijk forfaitair spoor	Model 2: Afschaffen bemonstering en analyse dierlijke mest
Keuze tussen sporen	De forfaits in het forfaitaire spoor dwingen boeren financieel in de richting van het verfijnde spoor.	Het forfaitaire en het verfijnde spoor zijn twee gelijkwaardige sporen.	Het forfaitaire spoor en verfijnde spoor worden afgeschaft. Er blijft maar één spoor over.
Welke posten zijn forfaitair in het forfaitaire spoor	<u>In het forfaitaire spoor:</u> mestproductie per dier, opname door het gewas, gehalte in dierlijke mest, stikstofbinding door vlinderbloemigen en in- en uitscharen van vee.	Zie huidige systematiek	afvoer door akkerbouwgewas, stikstofbinding door vlinderbloemigen en in- en uitscharen van vee
Hoogte forfait	Mestproductie op 75%-waarde (ongunstig voor boer); Gewasopname: 75% van het gemiddelde (ongunstig voor boer); Mestsamenstelling: 25%-waarde (ongunstig voor boer) Vlinderbloemigen en in- en uitscharen 50%-waarde	Alle forfaits op 50%-waarde	Afvoer akker- en tuinbouwproducten: gemiddelde; Vlinderbloemigen en in- en uitscharen 50%-waarde
Kwantitatieve vaststelling van de meststromen	In het verfijnde spoor moet de mest verplicht volgens een voorgeschreven methode worden bemonsterd, geanalyseerd en gewogen. In het forfaitaire spoor wordt het gewicht geschat en de samenstelling forfaitair bepaald.	Het gewicht van de mest wordt geschat en de samenstelling is forfaitair bepaald.	Producent en afnemer van de mest bepalen onderling de samenstelling van de mest. De samenstelling dient binnen een bepaalde marge te liggen. Het gewicht wordt geschat.

3.7 Beschrijving gebruikte bedrijfstypen

MINAS geldt voor alle landbouwbedrijven. Er zijn echter grote verschillen tussen de landbouwsectoren. Om de werking van de varianten te vergelijken met de huidige systematiek van MINAS, zijn drie landbouwsectoren gekozen om de werking te illustreren. Er is gekozen voor een sector die vrijwel alle geproduceerde mest van het bedrijf afvoert (intensieve veehouderij), een sector die zelfvoorzienend is voor de bemesting van de eigen grond (melkveehouderij) en een sector die zelf geen mest produceert en waarbij de benodigde dierlijke mest wordt aangevoerd (akkerbouw). Van deze sectoren wordt hier als voorbeeld een representatief bedrijfstype beschreven

Intensieve veehouderij

Kenmerkend voor dit bedrijfstype is dat vrijwel alle geproduceerde mest van het bedrijf afgevoerd moet worden. Doel van het instrumentarium van de meststoffenwetgeving is te stimuleren alle niet op het bedrijf plaatsbare mest daadwerkelijk af te voeren.

In deze studie is gekozen voor een vleesvarkensbedrijf. Vleesvarkensbedrijven vormen een belangrijk deel van het totaal aan intensieve veehouderijbedrijven, de algemene problematiek van intensieve veehouderijbedrijven speelt ook op vleesvarkenbedrijven en daarnaast is de bedrijfsopzet relatief eenvoudig.

Voor de sturing van het instrumentarium is het voor deze bedrijven van belang hoe de werkelijke mineralenexcreties per dier en het werkelijk geproduceerde mestvolume per dier op bedrijven zich verhoudt tot de forfaits. Dit bedrijfstype wordt daarom onderverdeeld in de volgende vier subtypes:

- 1) bedrijven met hoge excretie per dier en hoge mestvolumes per dier (subtype A);
- 2) bedrijven met hoge excreties per dier en lage mestvolumes per dier (subtype B);
- 3) bedrijven met lage excreties per dier en hoge mestvolumes per dier (subtype C);
- 4) bedrijven met lage excreties per dier en lage mestvolumes per dier (subtype D).

		mestvolume per dier	
		hoog	Laag
excretie per dier	hoog	A	B
	laag	C	D

Melkveehouderij

Het melkveebedrijf karakteriseert de grondgebonden bedrijven. De meeste van deze bedrijven voeren in de huidige systematiek geen dierlijke mest aan en voeren ook geen dierlijke mest af.

Als voorbeeld wordt een melkveebedrijf genomen met 60 melkkoeien en 40 hectare grond in eigen gebruik. Het bedrijf kent een veebezetting van ongeveer 1,8 GVE/ha. Om te voorkomen dat er voor intensieve melkveebedrijven, die mest afvoeren, dingen over het hoofd worden gezien, wordt ook de intensieve melkveehouderij in de studie meegenomen. Het gaat hierbij om een melkveebedrijf met een veebezetting van 3,0 GVE/ha.

Akkerbouwbedrijven

Dit bedrijfstype karakteriseert de grondgebonden bedrijven zonder of vrijwel zonder vee. Deze bedrijven zullen voor de bemesting dierlijke mest aanvoeren.

Ook voor de akkerbouw worden twee bedrijfstypen onderzocht: een akkerbouwbedrijf van 100 ha met aardappelen, tarwe en suikerbieten in het bouwplan en een relatief intensief vollegrondsgroententeeltbedrijf met dubbelteelten.

4 Beoordeling oplossingsrichtingen model 1 en model 2

Het effect van de twee modellen is getoetst op de volgende criteria:

- 1) *Sturingskracht en milieu*; waaronder:
 - *Overbemesting*;
 - *Stimulering van lage mineralenexcretie per dier*;
 - *Overige milieuaspecten*;
 - *Toevallige MINAS-heffing*;
 - *Invloed op sturingskracht MINAS*
- 2) *Praktische werkbaarheid*; waaronder:
 - *Uitvoerbaarheid in de praktijk*
 - *Administratieve lasten*;
 - *Uitvoeringslasten overheid*;
- 3) *Wetgeving*; waaronder:
 - *Handhaafbaarheid*;
 - *Neveneffecten*.

4.1 Sturingskracht en milieu

4.1.1 Overbemesting

Voor de meeste veehouderijbedrijven is de eigen grond de eerste grond waarop de maximaal toelaatbare hoeveelheid mest wordt uitgereden. Als een veehouder kosten moet maken voor het afzetten van mest bij derden, dan zal hij trachten dit om financiële redenen zoveel mogelijk te beperken.

Verfijnd spoor MINAS

Theoretisch is de huidige MINAS-systematiek gebaseerd op werkelijke waarden aan stikstof en fosfaat in de mest. In de praktijk blijkt echter dat de nauwkeurigheid in het bepalen van de gehalten in mest beperkt is. Veehouderij bedrijven die dierlijke mest afvoeren kunnen daardoor in werkelijkheid minder mineralen hebben afgevoerd, dan waarmee zij in MINAS rekenen. Door deze onnauwkeurigheid kan er in werkelijkheid in het verfijnde spoor sprake zijn van overbemesting.

Het is voor individuele veehouders echter niet vooraf te voorspellen of de mineralengehaltes in de mest te hoog zijn vastgesteld. Zij hebben niet de mogelijkheid om in hun management vooraf te plannen om bij (te) hoge analyseresultaten van de mest minder mest af te voeren.

Vanwege de heterogene samenstelling van de mest en de grote spreiding in de analyseresultaten van de mest durven veel akkerbouwbedrijven zelfs de maximale gift niet te geven. Een onverwacht ongunstig analyseresultaat van de aangevoerde mest zou bij een maximale mestgift direct tot een heffing leiden. Daarom gebruiken veel akkerbouwbedrijven de eigen plaatsingsruimte voor dierlijke mest niet voor de volle honderd procent en spreken ze met hun leverancier af dat een eventueel overschot voor rekening van de leverancier komt (doorgaans de mestintermediair).

De voornaamste mogelijkheid van bewuste overbemesting met dierlijke mest ligt echter in het fenomeen "grijze mest". "Grijze mest" is mest die op papier niet meer op het veehouderijbedrijf aanwezig is, maar in werkelijkheid nog steeds wel op het

bedrijf aanwezig is. In het huidige verfijnde spoor bevindt deze grijze mest zich op de bedrijven die vanwege de onnauwkeurigheden in het verfijnde spoor van MINAS een saldo hebben opgebouwd. Zij kunnen dit saldo gebruiken om komende jaren minder mest af te voeren dan eigenlijk zou moeten. Uit tabel 5.2 blijkt dat er in het jaar 2000 376 grondloze varkensbedrijven een fosfaatsaldo van meer dan 1000 kg hebben opgebouwd. Als dit saldo is opgebouwd door onnauwkeurigheid van MINAS hebben deze bedrijven per bedrijf dus meer dan 250 ton "grijze mest". Afhankelijk van de zekerheid dat zij de komende jaren geen heffing zullen moeten betalen hebben deze bedrijven dus de mogelijkheid minimaal 250 ton mest buiten de boeken om te gebruiken. Dit kan lokaal tot forse overbemesting leiden.

Theoretisch komt een grondloos bedrijf in MINAS gemiddeld precies uit. Spreiding in de vaststelling van de gehalten kan er echter toe leiden dat bedrijven het ene jaar heffing betalen en het ander jaar saldo opbouwen. Systematisch saldo opbouwen kan bij grondloze bedrijven theoretisch echter niet. Systematisch saldo opbouwen kan wel bij bedrijven die over grond beschikken. In de praktijk blijken er over een tijdperiode van drie jaar grondloze bedrijven systematisch saldo op te bouwen of heffing te betalen. De verwachting is dat dit zich over een langere periode weer zal uitmiddelen. De bedrijven, die op dit moment systematisch saldo lijken op te bouwen kunnen hier echter wel gebruik van maken.

Naast overbemesting door toediening van "grijze mest" zijn ook verschillen tussen de forfaitaire waarde(n) voor de afvoer met de gewassen en de werkelijke waarden oorzaak van overbemesting. Wanneer de forfaitaire afvoer hoger is dan de werkelijke afvoer wordt er netto dus meer toegediend dan uit de MINAS-balans blijkt. De huidige forfaits voor gewasopbrengst zijn met het oog op de acceptatie en lastendruk voor de akkerbouwer ruim vastgesteld, zodat de werkelijke belasting van de bodem doorgaans hoger is dan op papier het geval is.

Model 1

In model 1 zal ongeveer 50% van de bedrijven gebruik maken van de forfaitaire mineralenaangifte. Bedrijven met een lager dan gemiddeld mestvolume per dier zullen bij de forfaitaire mineralenaangifte heffing moeten betalen. Deze bedrijven doen dus verfijnde mineralenaangifte.

Het risico van lokale overbemesting doet zich in model 1 structureel voor bij alle bedrijven die gebruik maken van het forfaitaire spoor. Immers het forfaitaire spoor is met name aantrekkelijk voor bedrijven die hogere mestvolumes per dier hebben dan de forfaitaire hoeveelheid. Deze bedrijven hoeven dus niet alle mest af te voeren om de MINAS-balans kloppend te krijgen. Op deze bedrijven ontstaat dus "grijze mest".

In tabel 4.1 is het risico van overbemesting met fosfaat voor een voorbeeldbedrijf berekend bij verschillende fosfaatgehalten in de mest. Het voorbeeldbedrijf is een vleesvarkensbedrijf met 2000 varkens en 10 ha eigen grond. De forfaitaire fosfaatexcretie per vleesvarken is in het voorbeeld 4,1 kg fosfaat en het forfaitaire fosfaatgehalte in de mest bedraagt ook 4,1 kg/ton. Als het bedrijf alle mest van het bedrijf afvoert zijn er 91 ha bouwland nodig om alle mest op te kunnen plaatsen er van uitgaande dat er per ha 90 kg fosfaat geplaatst kan worden (25 kg verliesnorm + 65 kg onttrekking door het gewas).

In de risicoberekening is alleen het effect van overbemesting als gevolg van een hoger mestvolume dan forfaitair berekend. Als het mestvolume toeneemt, nemen de gehalten in de mest af. In tabel 5.1 zijn de gevolgen berekend als het mestvolume in werkelijkheid 2% tot 15% dan het gemiddelde mestvolume. Het hogere mestvolume is in tabel 5.1 weergegeven als een lager fosfaatgehalte in de mest, 2% hoger mestvolume komt overeen met 4,0 kg fosfaat per ton mest en 15 % hoger mestvolume met een fosfaatgehalte van 3,5 kg fosfaat per ton mest.

Tabel 4.1 Risico van lokale overbemesting met fosfaat in een forfaitair systeem

Fosfaatgehalte (kg/ton)	Potentiële overbemesting alle mest op eigen grond (kg/ha) ¹	Potentiële overbemesting alle mest afgevoerd (kg/ha) ₂
3,5	120	13
3,8	60	7
3,9	40	5
4,0	20	2

Uit tabel 4.1 blijkt dat varkensbedrijven al bij kleine afwijking van de fosfaatgehalten in de mest de mogelijkheid hebben tot forse overbemesting van hun eigen grond. Het gaat hierbij niet om grote aantallen hectares, maar juist in de concentratiegebieden kan het toch om een niet te verwaarlozen deel van het grondgebied gaan. De landbouwgrond in de concentratiegebieden zijn juist de gronden die nu al een hoge fosfaattoestand hebben en gevoelig zijn voor fosfaattuitspoeling naar grond- en oppervlaktewater.

Indien alle mest wordt afgevoerd blijkt het risico zich snel te verdunnen.

In model 1 is sprake van een systematische overbemesting op het eigen bedrijf. Immers de meeste bedrijven met een hoog mestvolume per dier maken gebruik van het forfaitaire spoor. In dit spoor wordt systematisch een te hoog mineralengehalte aan hun mest toegeschreven. Hierdoor hoeven deze bedrijven niet alle mest van hun bedrijf af te voeren. Tegenover de bedrijven met "te veel" mest op eigen bedrijf staan geen bedrijven met "te weinig" mest op eigen bedrijf. Bedrijven met lage mestvolumes per dier maken immers gebruik van het verfijnde spoor. Het verfijnde spoor gaat uit van werkelijke gehalten, alleen de mest die daadwerkelijk is geproduceerd moet worden afgevoerd.

De overbemesting die plaats in het forfaitaire spoor plaats kan vinden op het eigen bedrijf wordt wel gecompenseerd bij de akkerbouw. De akkerbouwer krijgt in werkelijkheid minder mest dan op papier. Deze heeft hiervoor echter ruimte binnen zijn mestmanagement of kan dit compenseren door het gebruik van fosfaatkunstmest.

Naast overbemesting door toediening van "grijze mest" zijn ook verschillen tussen de forfaitaire waarde(n) voor de afvoer met de gewassen en de werkelijke waarden oorzaak van overbemesting. Wanneer de forfaitaire afvoer hoger is dan de werkelijke afvoer wordt er netto dus meer toegediend dan uit de MINAS-balans blijkt. De huidige forfaits voor gewasopbrengst zijn met het oog op de acceptatie en lastendruk voor de akkerbouwer ruim vastgesteld, zodat de werkelijke belasting van de bodem doorgaans hoger is dan op papier het geval is.

Model 2

In model 2 kan ook grijze mest ontstaan. Varkenshouders zijn er namelijk bij gebaat het mineralengehalte in de mest zo hoog mogelijk overeen te komen. Op deze manier kunnen zij hun balans kloppend maken of hoeven zij minder mest af te voeren waardoor zij transportkosten kunnen besparen.

Indien de akkerbouwers waaraan de mest wordt geleverd geen ruimte binnen MINAS hebben om op papier meer mest te plaatsen dan in werkelijkheid mogelijk is, is er sprake van tegengestelde belangen: te hoge gehalten in de mest leiden tot heffingen voor de akkerbouwer, te lage gehalten in de mest leiden tot heffingen voor de varkenshouder. In deze situatie is het risico voor lokale overbemesting beperkt.

¹ Er is van uitgegaan dat forfaitair 2000 ton mest is gebruikt. De rest van de mest is op eigen land uitgereden.

² Er is van uitgegaan dat alle mest is afgevoerd. Op de eigen 10 ha is geen eigen mest uitgereden.

In veel gevallen (naar schatting ongeveer 50%) zal de akkerbouwer op papier binnen MINAS nog (enige) ruimte over hebben. Het principe van tegengestelde belangen werkt dan niet optimaal en er ontstaat ook in dit systeem "grijze mest". Het tegengesteld belang tussen producenten en afnemers van mest kan verbeterd worden door de verliesnormen in de akkerbouw voor alle gewassen in overeenstemming te brengen met de bemestingsbehoefte en door fosfaatkunstmest binnen MINAS te brengen. Dit is een randvoorwaarde voor het goed functioneren van model 2.

Het tegengesteld belang wordt ook beïnvloed door de rol van de mestintermediair. In paragraaf 4.1.4 wordt hier nader op ingegaan.

Naast overbemesting door toediening van "grijze mest" zijn ook verschillen tussen de forfaitaire waarde(n) voor de afvoer met de gewassen en de werkelijke waarden oorzaak van overbemesting. Wanneer de forfaitaire afvoer hoger is dan de werkelijke afvoer wordt er netto dus meer toegediend dan uit de MINAS-balans blijkt. De huidige forfaits voor gewasopbrengst zijn met het oog op de acceptatie en lastendruk voor de akkerbouwer ruim vastgesteld, zodat de werkelijke belasting van de bodem doorgaans hoger is dan op papier het geval is.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat alle drie de systemen het risico van lokale overbemesting kennen. Het risico van overbemesting is het grootst in de concentratiegebieden. Dit zijn juist de gebieden waar de belasting van de bodem nu al te hoog is.

In het huidige systeem is lokale overbemesting afhankelijk van toevallige fouten in de vaststelling van de mineralengehalten in mest en voer, de ondernemer heeft er geen invloed op.

In model 2 kan de lokale overbemesting optreden indien de tegengestelde belangen niet goed werken. Het risico van overbemesting kan worden verkleind door het tegengesteld belang te vergroten. Dit is mogelijk door kunstmestfosfaat binnen het systeem te brengen en de verliesnormen voor bouwland voor alle gewassen in overeenstemming te brengen met de bemestingsbehoefte.

In model 1 gaat het echter om een systematische afwijking. Uit de systematiek volgt dat bedrijven met een hoog mestvolume per dier "grijze mest" hebben.

4.1.2 Stimulering lage excretie

Bij de **hokdierbedrijven** dwingt de huidige systematiek van MINAS alle bedrijven in het verfijnde spoor. In het verfijnde spoor wordt de vermindering van de excretie per dier indirect gestimuleerd. Een vermindering van de mineralenexcretie per dier verlaagt de totale mineralenproductie op het bedrijf. Het mineralengehalte in de mest wordt hierdoor verlaagd. Als gevolg hiervan zullen bedrijven met enige grond minder tonnen mest af hoeven te zetten. Bovendien kan de mest, die afgezet moet worden voor een groter deel in de directe omgeving worden afgezet. Vermindering van de mineralenexcretie verlaagt dus de mestafzetkosten.

Model 1

In model 1 verdwijnt voor bedrijven in het forfaitaire spoor de stimulans om de mineralenexcretie per dier te verlagen. Vanuit het Praktijkonderzoek Veehouderij en de veevoerindustrie wordt aangegeven dat de fosfaatexcretie van bijvoorbeeld een vleesvarken hierdoor kan toenemen van 4,1 kg fosfaat per gemiddeld aanwezig vleesvarken naar 5,2 kg fosfaat per gemiddeld aanwezig vleesvarken. Voor zeugen en leghennen is de te verwachten toename zelfs nog groter.

Het risico van hogere excreties wordt groter naarmate er meer bedrijven aan het forfaitaire spoor zullen deelnemen. Het wordt dan steeds aantrekkelijker voor veevoerbedrijven om goedkoper voer met hogere gehalten te maken.

Het mestoverschot kan in model 1 toenemen van 1 à 2 miljoen kg fosfaat bij geringe deelname aan het forfaitaire spoor (<50%) tot bijna 10 miljoen kg fosfaat bij hoge deelname (100%).

Er zal in excretie per dier een kloof ontstaan tussen bedrijven die forfaitair aangifte doen en bedrijven die verfijnd aangifte doen. Bedrijven, die verfijnde mineralenaangifte doen zullen blijven streven naar een zo laag mogelijke excretie per dier. Bij bedrijven met een forfaitaire aangifte speelt de excretie per dier geen rol meer. Het fosfaatgehalte zal niet meer sturend zijn voor de grondstoffenkeuze bij de voerindustrie. Het gevolg hiervan zal zijn dat de mineralenexcretie per dier hoger is bij de forfaitaire bedrijven. Deze kloof is van structurele aard. De kloof hangt af van de wereldprijs van grondstoffen. De kloof zal dus soms kleiner zijn en soms groter.

Model 2

In model 2 blijft de bestaande stimulans tot verlaging van de mineralenexcretie per dier bestaan. De stimulans wordt eerder nog iets versterkt. In de systematiek van model 2 kunnen afspraken gemaakt worden over de gehalten aan fosfaat en stikstof in de mest. In de huidige situatie is de samenstelling van de mest vooraf niet bekend. Op dit moment wordt voornamelijk nog gehandeld in tonnen mest. Immers de transportkosten van mest worden uitgedrukt in tonnen mest. De akkerbouwer moet rekenen met het gehalte van de mest, die uit de bemonstering en analyse van de mest blijkt. Deze samenstelling is vaak pas na het toedienen van de mest bekend. Om MINAS-heffing te voorkomen moet de akkerbouwer dus een veiligheidsmarge inbouwen. Deze veiligheidsmarge kan in model 2 dus worden uitonderhandeld. Hoe hoger het afgesproken gehalte in de mest, hoe meer geld de akkerbouwer hiervoor wil hebben. Als een varkenshouder een lage mineralenexcretie per dier heeft kan hij dus een voor een lager bedrag een overeenkomst sluiten voor de afzet van mest. Hierdoor zal bij de afzet van mest bewuster gekeken worden naar de hoeveelheid fosfaat en stikstof, die wordt verhandeld.

In de **melkveehouderij** bevat het forfaitaire spoor in model 1 geen stimulans om de mineralenexcretie per dier te verminderen. Voor de bedrijven onder 2,3 GVE/ha is het aantrekkelijk om forfaitaire aangifte te doen. Dit zijn ongeveer 55% van de bedrijven (met 47% van het aantal dieren).

Tot nu toe heeft MINAS (verfijnd + forfaitair) geen effect gehad op de fosfaat-excretie per melkkoe. Deze is nog steeds gelijk aan die van 1986. Deze zal in het forfaitaire spoor dus ook niet toe gaan nemen. Tot nu toe waren er nog niet veel bedrijven die grote hoeveelheden mest af moesten voeren. Met de aanscherping van de verliesnormen wordt de hoeveelheid af te zetten mest groter. Het nemen van voermaatregelen wordt dan steeds interessanter. In het verfijnde spoor kan verlaging van de fosfaatexcretie per dier de komende jaren daarom wel een rol gaan spelen om mestafzet te voorkomen.

Weliswaar is de stikstofexcretie per koe sinds de introductie van MINAS wel gedaald, maar de voornaamste oorzaak hiervan is een lager kunstmestgebruik. De meest efficiënte manier om het stikstofoverschot op een melkveebedrijf te verlagen is namelijk het verminderen van het kunstmestgebruik. Hierdoor wordt de stikstofinput op het bedrijf verlaagd, met als gevolg lagere stikstofgehalten in het gras. Hierdoor neemt ook de stikstofexcretie per dier af. Een lager kunstmestgebruik worden zowel door het forfaitaire als het verfijnde systeem gestimuleerd.

Ook model 2 zal nauwelijks invloed hebben op de mineralenexcretie per melkkoe.

4.1.3 Toevallige heffingen

Een aantal hokdierbedrijven worden geconfronteerd met heffingen terwijl er voor zover bekend voldoende tonnen mest zijn afgevoerd. Als voorbeeld voor hokdierbedrijven is de varkenshouderij genomen. De inhoud van de paragraaf geldt echter ook voor andere hokdierbedrijven zoals de pluimveehouderij. In de rest van dit rapport zal dit verschijnsel het "MINAS-gat" genoemd worden.

Huidige verfijnde systematiek

Uit de analyse van het MINAS-gat blijkt dat de huidige systematiek een grote onnauwkeurigheid kent (EC-LNV, in press). Vanwege deze onnauwkeurigheid is het

voor veel (hokdier)bedrijven moeilijk te voorspellen of zij een heffing moeten betalen of saldo opbouwen. Over het aangiftejaar 2000 vond Bureau Heffingen voor varkensbedrijven met minder dan 5 ha grond de volgende verdeling van overschot en saldo.

Tabel 4.2 Verdeling varkensbedrijven voor 2000, fosfaat

Fosfaatsaldo	Aantal bedrijven	Fosfaatoverschot	Aantal bedrijven
> 0 kg en < 100 kg	217 bedrijven	> 0 kg en < 100 kg	147 bedrijven
≥ 100 kg en < 1000 kg	745 bedrijven	≥ 100 kg en < 1000 kg	718 bedrijven
≥ 1.000 kg en < 5.000 kg	346 bedrijven	≥ 1.000 kg en < 5.000 kg	262 bedrijven
≥ 5.000 kg en < 10.000 kg	18 bedrijven	≥ 5.000 kg en < 10.000 kg	13 bedrijven
≥ 10.000 kg	12 bedrijven	≥ 10.000 kg	3 bedrijven
Totaal	1338 bedrijven	Totaal	1140 bedrijven

Tabel 4.3 Verdeling varkensbedrijven voor 2000, stikstof

Stikstofsaldo	Aantal bedrijven	Stikstofoverschot	Aantal bedrijven
> 0 kg en < 100 kg	60 bedrijven	> 0 kg en < 100 kg	65 bedrijven
≥ 100 kg en < 1000 kg	682 bedrijven	≥ 100 kg en < 1000 kg	428 bedrijven
≥ 1.000 kg en < 5.000 kg	755 bedrijven	≥ 1.000 kg en < 5.000 kg	331 bedrijven
≥ 5.000 kg en < 10.000 kg	70 bedrijven	≥ 5.000 kg en < 10.000 kg	41 bedrijven
≥ 10.000 kg	33 bedrijven	≥ 10.000 kg	16 bedrijven
Totaal	1600 bedrijven	Totaal	881 bedrijven

Bij de introductie van MINAS werd verwacht dat de spreiding in de resultaten na drie jaar zou zijn uitgemiddeld. Dit blijkt echter niet het geval. De verdeling van bedrijven met gemiddeld heffing en saldo over 1998, 1999 en 2000 is gelijk aan de verdeling over alleen het jaar 2000. De bandbreedte van de spreiding over drie jaar is alleen iets groter dan de bandbreedte over alleen het jaar 2000.

De huidige systematiek wordt door bedrijven die na 3 jaar gemiddeld heffing moeten betalen als onrechtvaardig ervaren.

Model 1

Om het effect van een forfaitair systeem op de te betalen heffing te onderzoeken is van een steekproef van ruim 130 bedrijven de mineralenaangifte zowel verfijnd als op de aantrekkelijk forfaitaire manier uitgerekend.

In tabel 4.4 is het effect van deelname aan het forfaitaire spoor op het berekende overschot berekend. Bedrijven die in het huidige verfijnde spoor nu heffing moeten betalen kunnen in het forfaitaire spoor van model 1 meer heffing gaan betalen of op een saldo uitkomen. Beide situaties komen voor. Alhoewel er in het forfaitair spoor geen mogelijkheid tot saldo is, is in tabel 4.4 dit wel zo genoemd, om te laten zien of een bedrijf er op vooruit gaat of er op achteruit gaat.

Tabel 4.4 Effect van overgang van verfijnde aangifte naar forfaitaire heffing volgens model 1 op het betalen van heffing

Situatie	Fosfaat (aantal bedrijven)	Stikstof (aantal bedrijven)
Heffing verfijnd => hogere heffing forfaitair	33 (25 %)	9 (7 %)
Heffing verfijnd => lagere heffing forfaitair	12 (9 %)	19 (14 %)
Heffing verfijnd => saldo forfaitair	23 (17 %)	23 (17 %)
Saldo verfijnd => heffing forfaitair	31 (23 %)	32 (24 %)
Saldo verfijnd => lager saldo forfaitair	17 (13 %)	27 (20 %)
Saldo verfijnd => hoger saldo forfaitair	17 (13 %)	23 (17 %)
	133	133

Het aantal bedrijven dat in het verfijnde systeem heffing moet betalen zal ongeveer gelijk zijn aan het aantal bedrijven dat in het aantrekkelijk forfaitair systeem heffing moet betalen, als zij allemaal forfaitair aangifte zouden doen.

Binnen model 1 kunnen bedrijven echter kiezen. Hierdoor zullen de bedrijven die er op achteruit gaan verfijnd aangifte blijven doen en alleen de bedrijven waarvan de daadwerkelijk te betalen heffing afneemt zullen forfaitair aangifte doen. Binnen model 1 zal het aantal bedrijvend dat heffing moet betalen halveren voor fosfaat en voor stikstof met 80% afnemen.

In het forfaitaire systeem bepaalt het mestvolume per dier of een bedrijf heffing moet betalen of saldo opbouwt. Bedrijven met lage mestvolumes per dier zullen in het forfaitaire systeem namelijk altijd heffing betalen, omdat ze te weinig tonnen mest afvoeren. Voor deze bedrijven zal het dus nog steeds financieel aantrekkelijk zijn gebruik te maken van het verfijnde systeem. In het verfijnde systeem kunnen ze daarbij dan nog steeds te maken hebben met een MINAS-gat, waardoor in sommige gevallen toevallige heffing betaald moet worden.

Bedrijven met lage mestvolumes per dier hebben dit vaak bereikt met bewuste managementmaatregelen. Zij hoeven dan immers minder mest af te voeren. Deze bedrijven worden in dit systeem echter niet extra beloond t.o.v. de huidige situatie. De bedrijven met hoge mestvolumes per dier krijgen de beloning. Dit gaat in tegen het rechtvaardigheidsgevoel van de voorlopers. In model 1 zien zij de stelling bevestigd dat voorlopers op termijn altijd worden gestraft.

Model 2

In model 2 valt de door meetfouten veroorzaakte spreiding rond de gehalten in de mest weg. Varkenshouders kunnen daardoor met meer zekerheid vooraf berekenen hoeveel stikstof en fosfaat er in de mest zit. Varkenshouders verwachten dat de zelf gekozen gehalten in de mest ook door de afnemers geaccepteerd zullen worden. Ook de meerderheid van de akkerbouwers denkt dat er wel een stikstof- en fosfaatgehalte afgesproken kan worden. In dit systeem is dus nauwelijks nog sprake van een toevallig betaalde MINAS-heffing, voorzover de toevallig betaalde heffing het gevolg is van de spreiding in de bepaling van de mineralengehaltes.

Echter, als de huidige heffingen veroorzaakt worden doordat de mest niet volledig uit de mestkelder kan worden gehaald biedt ook model 2 maar een beperkte oplossing. Afhankelijk van de ruimte bij de akkerbouwer om hogere afgesproken gehalten te accepteren dan werkelijk het geval is, kan een gedeelte van de heffing worden gewonderhandeld door de varkenshouder.

In model 2 wordt dus veel aan de markt overgelaten. wijzen er op dat het merendeel van de veehouders momenteel geen rechtstreekse contacten heeft met de akkerbouwers. Akkerbouwers doen liever zaken met een intermediair dan met een veehouder, omdat een intermediair doorgaans beter in staat is om allerlei onzekerheden in de logistiek van het mesttransport op te vangen. Marktwerking door rechtstreekse contacten zal volgens de moeizaam van de grond komen en met de nodige (pijnlijke) leerervaringen gepaard gaan. De kans is groot dat veel veehouders

in het eerste jaar van invoering van model 2 niet tijdig hun mestafzet weten te regelen en dat de akkerbouwers door te wachten met het maken van afspraken vanzelf uit een ruim aanbod kunnen kiezen voor degene die hun het meest aantrekkelijke voorstel doet.

Indien een varkenshouder goed kan onderhandelen, komt hij beter uit dan wanneer hij niet goed kan onderhandelen, maar meer marktwerking betekent niet automatisch een eerlijke markt. De werken nu vaak met een mestprijs die onafhankelijk is van de transportafstand: de winst van een korte transportafstand verrekenen ze met de meerkosten van een lang transport. Bij meer rechtstreekse contacten zullen de akkerbouwers die het verst weg zitten door de hogere transportkosten meer voor de mest moeten betalen dan degenen die dicht bij zitten of zijn de veehouders die een afnemer op korte afstand weten te vinden beter uit dan iemand die dat niet lukt; de onderlinge concurrentie zal dus toenemen.

Varkensbedrijven die dikke en dunne mest gescheiden hebben kunnen ook in model 2 nog wel met een toevallig betaalde MINAS-heffing te maken krijgen door de maximaal toegestane bandbreedte in de gehalten. Het gehalte van dikke mest is namelijk dermate hoog dat het voorstelbaar is dat de werkelijke gehalten buiten de bandbreedte voor drijfmest vallen. Dit is dus afhankelijk van de bandbreedte die in model 2 zal worden gekozen. Uitgaande van de bestaande mestsoorten zal dit probleem zich niet voordoen

4.1.4 Invloed mestintermediairs op sturingskracht MINAS

Het overgrote deel (naar schatting 90%) van de mesttransporten loopt via . Zij hebben contacten met leveranciers (varkenshouders) en afnemers (akkerbouwers). In de huidige systematiek halen zij de mest op bij de varkenshouder en regelen afzet bij akkerbouwers. Om vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming te brengen (zowel in tijd als in kwaliteit) wordt de mest soms door intermediairs in opslag genomen. Het gaat hierbij echter om hooguit 50% van de vrachten mest. Het grootste deel wordt echter rechtstreeks vervoerd van varkenshouder naar akkerbouwer. De intermediair beslist echter soms op het laatste moment waar welke vracht naar toe gaat: als het in Groningen begint te regenen geeft hij de chauffeur bij Zwolle opdracht naar Friesland te rijden.

Mestintermediairs hebben zowel met de belangen van de akkerbouwer als die van de varkenshouder te maken. Mestintermediairs hebben alleen contact met akkerbouwers die dierlijke mest willen ontvangen. Deze akkerbouwers willen alleen dierlijke mest hebben als zij geen problemen krijgen met MINAS-heffingen. Akkerbouwers maken afspraken met mestintermediairs waarbij de financiële gevolgen van een eventuele MINAS-heffingen bij akkerbouwers door de mestintermediairs gecompenseerd zullen worden.

Veehouders hebben er belang bij dat zij (op papier) voldoende mineralen afvoeren. Zij vragen vaak hun mestintermediair hiervoor te zorgen. Mestintermediairs krijgen daarbij ook verzoeken om virtuele vrachten mest te regelen (met eenvoudig te verkrijgen weegbonnen) of een mestmonster met een hoog fosfaatgehalte bij het mestlaboratorium in te leveren. Het ligt aan de eerlijkheid en/of de financiële situatie van de mestintermediair of hij daaraan voldoet. Zij hebben namelijk een goed overzicht van de plaatsingsruimte voor mest bij hun afnemers. Veel akkerbouwers zijn bereid om deze ruimte voor geld maximaal te benutten. Akkerbouwers die een groot deel van hun stikstofbemesting met kunstmest doen hebben voor fosfaat nog wel plaatsingsruimte. Deze bedrijven hebben eigenlijk geen dierlijke mest meer nodig. Toch zijn er bedrijven die voor geld op papier wel extra mest willen accepteren tot de stikstofverliesnorm en/of de fosfaatverliesnorm volledig zijn opgevuld.

Hoe meer mestintermediairs frauderen met virtuele mesttransporten, hoe groter de druk bij eerlijke intermediairs wordt om uit concurrentie overwegingen hieraan mee te doen; ook dat is marktwerking. Uit bronnen in de mestintermediaire wereld blijkt dat er nu al het een en ander op dit gebied gebeurt. Er zijn nu al veehouders, die met de mestintermediairs onderhandelen over de hoeveelheid mineralen die zij voor hun moeten afvoeren. De omvang, waarin het gebeurt is echter niet aan te geven

In model 2 wordt dit onderhandelen feitelijk gelegaliseerd. In principe hoeft dit voor de milieubelasting geen ernstige consequenties te hebben, als de tegengestelde belangen tussen akkerbouwers en varkenshouders maar groot genoeg is. Doordat de verliesnormen akkerbouwers ruimte geeft om meer meststoffen aan te voeren dan zij voor bemesting nodig hebben, kunnen zowel akkerbouwer als veehouder er belang bij hebben om mest op papier te ontvangen. Het belang van de veehouder is een vermindering van de transportkosten, het belang voor de akkerbouwer is de vergoeding van de veehouder die hij krijgt om de mest op papier te ontvangen.

De conclusie is dat er twijfels zijn of de tegengestelde belangen tussen varkenshouder en akkerbouwer groot genoeg zijn om model 2 goed te kunnen laten functioneren. Daar staat tegenover dat de huidige praktijk in sommige gevallen al overeenkomt met model 2. Zonder aanscherping van de controle en handhaving op mesttransporten zullen deze praktijken alleen toenemen.

Daarnaast is het mogelijk om de tegengestelde belangen tussen veehouder en akkerbouwer te vergroten door de verliesnormen van bouwland voor alle gewassen in overeenstemming te brengen met de bemestingsbehoefte

4.2 Praktische werkbaarheid

4.2.1 Uitvoerbaarheid in de praktijk

In zijn algemeenheid blijkt uit de gesprekken met het bedrijfsleven dat het draagvlak voor zowel model 1 als model 2 groot is. Alleen bedrijven die nu forfaitair aangifte doen gaan er in model 2 mogelijk op achteruit, omdat de administratieve verplichtingen in model 2 hoger zijn dan de administratieve verplichtingen in het huidige forfaitaire spoor

In deze paragraaf wordt de inpasbaarheid en het draagvlak van modellen 1 en 2 voor de drie onderscheiden sectoren besproken.

Varkenshouderij

Model 1 wordt door de sector als een verbetering gezien ten opzichte van de huidige situatie. Er zijn echter een paar belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij het forfaitaire spoor, die het draagvlak van model 1 toch onder druk zet.

De voorlopers ervaren model 1 als onrechtvaardig. In model 1 zullen alle bedrijven met hoge mineralengehalten in de mest financieel immers nog steeds gedwongen worden om gebruik te maken van het verfijnde spoor. Zij produceren immers te weinig mest om de mineralenbalans in het forfaitaire spoor kloppend te maken. Een aantal van deze bedrijven heeft juist het management gericht op hoge mineralengehalten in de mest om de afzetkosten te verlagen. Aangezien met dit management de bedrijven financieel gedwongen worden tot het verfijnde spoor, leidt model 1 voor deze bedrijven niet tot een verlichting van de administratieve lasten. De verlichting van de administratieve lasten komt terecht bij bedrijven met een hoog mestvolume per dier. Dit kunnen ook bedrijven zijn met een hoge mineralenexcretie per dier. Bedrijven dus die het milieuhygiënisch niet goed doen. Voorlopers in de varkenshouderij hebben hier moeite mee. Zij zien niets meer terug van de inspanningen die zij hebben verricht om de excretie per dier te verlagen. Hiermee geeft de overheid een verkeerd signaal af.

Model 2 komt meer overeen met het gevoel van de varkenshouders met wie is gesproken. De inspanningen om de mineralenexcretie per dier te verlagen worden beloond en de gehalten in de mest kunnen worden vastgesteld op de waarden die men verwacht.

Melkveehouderij

Aan de hand van de mineralenboekhouding van 226 melkveebedrijven is nagegaan wat de verschillen zijn van model 1 en 2 ten opzichte van het huidige forfaitaire of verfijnde MINAS systeem. Hieruit bleek dat het forfaitaire spoor in model 1 voor

bedrijven met een veebezetting kleiner dan 2,3 GVE aantrekkelijker is dan het verfijnde systeem in model 1.

Het model 2 is vooral aantrekkelijk voor intensieve bedrijven. Model 2 biedt hen meer aanknopingspunten om de resultaten van hun mineralenmanagement tot uiting te laten komen. Daarnaast is model 2 een oplossing voor de hoge administratieve lasten bij afvoer van dierlijke mest.

De twee modellen zijn aan enkele melkveehouders voorgelegd. Deze melkveehouders hadden een duidelijke voorkeur voor model 2. Als kanttekening moet hierbij worden opgemerkt dat de groep melkveehouders niet helemaal representatief is. Het ging om intensieve melkveehouders, die door toepassing van MINAS inmiddels al heel wat onnodige kosten bespaard hebben. In de melkveehouderij wordt een verlaging van het overschot bereikt door een lager kunstmestgebruik. Aangezien men dit heeft weten te realiseren zonder opbrengstverlies heeft MINAS deze bedrijven alleen nog maar geld opgebracht.

Akkerbouw

Voor de akkerbouwbedrijven is het belangrijkste dat voor de daadwerkelijke bemesting de gehalten in de mest op papier bekend zijn. Het forfaitaire spoor in model 1 en model 2 voldoen beiden aan deze voorwaarden.

Daarnaast is er nog een grote groep akkerbouwers die weinig ruimte binnen MINAS heeft. Deze groep is er bij gebaat dat voor de bemesting de werkelijke gehalten in de mest bekend zijn. Deze groep heeft ook twijfels of het principe van het tegengesteld belang wel werkt. Zij hebben het afgelopen voorjaar ervaren dat het moeilijk was om aan dierlijke mest te komen. Zij betwijfelen daarom of zij wel eisen kunnen stellen aan de aanbieder van mest, want dan zoekt hij wel een ander.

4.2.2 Administratieve lasten

Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) heeft in opdracht van het ministerie van LNV de administratieve lasten die voortvloeien uit de mestwetgeving in beeld gebracht. De getallen in deze paragraaf zijn met betrekking tot de huidige situatie gebaseerd op de resultaten van het onderzoek van CGEY. Ten aanzien van één punt is echter afgeweken, de verdeling van het aantal mestmonsters over de verschillende sectoren. CGEY is uitgegaan van een evenredige verdeling over alle bedrijven. Deze verdeling is in het kader van dit onderzoek aangepast waarbij een groter deel van het aantal monsters is toegerekend aan de intensieve veehouderij. Deze ander verdeling heeft onder andere tot gevolg dat het aantal aan de melkveehouderij toegerekende monsters afneemt van bijna 274.000 naar bijna 154.000.

De alternatieve oplossingsrichtingen blijken invloed te hebben op drie aspecten: het doen van aangifte, de kosten voor bemonstering en analyse van mest en de administratie van grond en dieren inclusief de ordening en archivering van alle voor MINAS relevante documenten. De administratieve lasten van de laatste post worden alleen in model 1 verlaagd, doordat er in het forfaitaire spoor geen administratie bijgehouden hoeft te worden van aanvoer van voer, aan- en afvoer van dieren, afvoer van dierlijke producten en afvoer van akker- en tuinbouwproducten. Aangenomen is dat voor bedrijven die forfaitair aangifte doen de administratieve lasten voor deze post 33% lager liggen.

De kosten van bemonstering en analyse worden in beide modellen verlaagd. In model 2 zijn deze kosten op nul gesteld, omdat de overheid geen bemonstering en analyse meer verplicht voorstelt. In model 1 zijn de kosten voor hokdierbedrijven gehalveerd omdat in het forfaitaire spoor bemonstering en analyse overbodig is. In de melkveehouderij zullen de bedrijven die mest afvoeren vrijwel allemaal verfijnd aangifte doen. De kosten voor bemonstering en analyse voor de melkveehouderij verminderen in model 1 voor de melkveehouderij dus niet.

De administratieve lasten voor het doen van aangifte zijn in het forfaitaire spoor lager dan in het verfijnde spoor. Hierdoor zullen de administratieve lasten voor dit aspect in model 1 lager zijn dan in model 2.

In tabel 4.5 zijn voor de drie varianten het totaal van administratieve lasten ten aanzien van de drie genoemde aspecten voor de bedrijven uit de primaire sector weergegeven. De vermindering van de administratieve lasten is in model 1 10% groter dan in model 2. Een belangrijk aandachtspunt bij de beoordeling van deze cijfers is dat het gaat om berekende lasten. De lastenverlichting als gevolg van model 1 zal in de praktijk minder gevoeld worden. Dit komt aan de ene kant omdat het voor een deel gaat om werkzaamheden die ook in het kader van een normale bedrijfsvoering uitgevoerd moeten worden. Aan de andere kant gaat het om uren van de ondernemer zelf die relatief flexibel in te zetten zijn en daarmee op de momenten dat het relatief rustig is uitgevoerd zullen worden.

De verlichting in model 2 heeft hoofdzakelijk betrekking op kosten voor wegen, bemonsteren en analyseren van dierlijke mest. Invoering van model 2 zal veehouders derhalve direct een besparing op de bedrijfskosten geven, omdat de analysekosten van dierlijke mest wegvallen.

Tabel 4.5 Gevolgen voor de administratieve lasten (in Euro) voor de sector

Administratieve lasten uit	Huidig	Model	Model
Invullen mineralenaangifte	10.638.000	9.275.000	11.073.000
Administratie van grond en dieren inclusief de ordening en archivering van alle voor MINAS relevante documenten	104.335.000	90.802.000	104.334.000
Bemonstering en analyse van mest	18.963.000	13.245.000	0
Totaal	133.936.000	113.322.000	115.407.000

Tabel 4.6 Gevolgen voor de administratieve lasten (in Euro) voor een gemiddeld varkensbedrijf

Administratieve lasten uit	Huidig	Model 1	Model 2
Invullen mineralenaangifte	121	121	121
Administratie van grond en dieren inclusief de ordening en archivering van alle voor MINAS relevante documenten	1.579	1.324	1.579
Bemonstering en analyse van mest	645	323	0
Totaal	2.345	1.768	1.700

Tabel 4.7 Gevolgen voor de administratieve lasten (in Euro) voor een gemiddeld melkveebedrijf

Administratieve lasten uit	Huidig	Model 1	Model 2
Invullen mineralenaangifte	144	121	151
Administratie van grond en dieren inclusief de ordening en archivering van alle voor MINAS relevante documenten	1.579	1.388	1.579
Bemonstering en analyse van mest	146	146	0
Totaal	1.869	1.655	1.730

Uit tabel 4.6 en 4.7 blijkt dat zowel model 1 als model 2 op bedrijfsniveau een aanzienlijke lastenverlichting met zich mee kan brengen. Opvallend is dat model 1 voor de melkveehouderij en model 2 voor de varkenshouderij de laagste berekende lasten geeft.

Voor akkerbouwbedrijven liggen de administratieve lasten die voortvloeien uit de mestwetgeving beduidend lager. Een gemiddeld akkerbouwbedrijf is jaarlijks ongeveer 400 Euro aan administratieve lasten kwijt. De gepresenteerde modellen voor vereenvoudiging van MINAS leveren de akkerbouwers weinig verlichting van de administratieve lasten.

4.2.3 Uitvoeringslasten overheid

De huidige systematiek van MINAS kent twee systemen: het verfijnde spoor en het forfaitaire spoor. Dit betekent dat Bureau Heffingen beide systemen apart moet verwerken en voor beide systemen aparte formulieren heeft moet ontwikkelen. De uitvoeringslasten tussen de twee systemen verschilt niet erg. De uitvoeringslasten van het forfaitaire spoor zijn iets lager, omdat het forfaitaire spoor geen saldering kent en omdat Bureau Heffingen geen koppeling hoeft te leggen tussen ingezonden afleveringsbewijzen en de bijbehorende analyseresultaten van de laboratoria.

De uitvoeringslasten van Bureau Heffingen blijven in model 1 ongeveer gelijk aan de huidige uitvoeringskosten. Er blijven immers twee aparte systemen bestaan. Het feit dat het aantal deelnemende bedrijven aan het forfaitaire spoor fors zal uitbreiden heeft nauwelijks invloed op de uitvoeringslasten van Bureau Heffingen.

In model 2 nemen de uitvoeringslasten bij Bureau Heffingen af. Dit wordt veroorzaakt doordat er nu nog maar één systeem is binnen MINAS. Iedereen moet verfijnd aangifte doen. Dit kan volgens Bureau Heffingen bij het onderdeel "afhandeling mineralenaangifte" een besparing van ongeveer 30% opleveren.

Voor verlichting van de uitvoeringslasten levert model 2 dus het meeste op.

4.3 Wetgeving

4.3.1 Handhaafbaarheid

De verschillen in handhaving liggen bij de controle op de meststromen. De aanpak van de meststromen is namelijk het belangrijkste verschil tussen de modellen. In de huidige systematiek is de handhaving gefocust op het verstevigen van de controle door fraudebestendige bemonsteringsapparatuur en fraudebestendige monsterverpakkingsmiddelen op de transportvoertuigen voor drijfmest te laten installeren. In model 1 gaan meer bedrijven gebruik maken van het forfaitaire spoor. In het forfaitaire spoor is de samenstelling van de mest forfaitair bepaald. Alle mest van een bepaalde categorie heeft daardoor per definitie dezelfde samenstelling. Fraudebestendige monsternamen-apparatuur is binnen dit spoor niet meer wettelijk voorgeschreven.

In model 2 wordt de vaststelling van het gehalte in de mest overgelaten aan het bedrijfsleven. De overheid heeft daar geen enkele verantwoordelijkheid meer in. In model 2 is dus helemaal geen voorschrift meer voor fraudebestendige apparatuur voor mestbemonstering en monsterverpakking.

Het huidige spoor van fraudebestendige apparatuur is een zeer moeizaam spoor gebleken. Het blijkt erg moeilijk om het systeem helemaal fraudevrij te maken. Er komen steeds weer nieuwe konijnen uit de hoed. Bovendien is de onnauwkeurigheid van bemonstering en analyse dusdanig dat als bemonstering en analyse fraudebestendig kan worden uitgevoerd, de boeren nog steeds te maken hebben met een onzekerheid over de uitkomst. Mest is namelijk soms dusdanig heterogeen dat zelfs indien van een vracht een groot aantal submonsters wordt genomen om een mestmonster samen te stellen het gemeten gehalte door toeval in tot wel 30% kan afwijken van het werkelijk gehalte. Dit is uit een recent onderzoek van het IMAG gebleken.

In model 1 blijft deze onzekerheid bestaan voor de boeren die voor het verfijnde systeem kiezen. Voor forfaitaire bedrijven wordt gekozen voor forfaitaire gehalten in

de mest. Voor deze groep van bedrijven is het gehalte in de mest forfaitair vastgesteld. De enige manier om het gehalte te beïnvloeden is door een foutieve mestcode op te geven. Het vergt een grote handhavingsinspanning om dit te kunnen voorkomen. Boeren hebben daarnaast echter volop gelegenheid om met het mestvolume te frauderen. Water is niet zo duur. Dus mest kan makkelijk met water worden verdund. Daardoor houdt men voor gebruik op eigen grond (of die van derden) meer mest beschikbaar dan uit oogpunt van milieu (MINAS) gewenst is.

In model 2 wordt onnauwkeurigheid van bemonstering en analyse omzeild door de gehalten door het bedrijfsleven zelf vast te laten stellen. Boeren kennen uit ervaring vaak de samenstelling van hun eigen mest. Dit systeem is gebaseerd op tegengesteld belangen bij de mestproducent en de mestafnemer. De producent wil zo hoog mogelijke gehalten, de afnemer zo laag mogelijke gehalten. De Algemene Inspectiedienst is echter sceptisch over de tegengestelde belangen. Volgens de Algemene Inspectiedienst wordt er in de mestketen goed samengewerkt om MINAS-heffingen te voorkomen. In een gesprek met een aantal akkerbouwers werd ook het signaal afgegeven dat zij niet in tegengestelde belangen geloven. Op grond van de ervaringen van het voorjaar van 2002 hebben zij niet de indruk eisen te kunnen stellen aan de kwaliteit en samenstelling van de mest.

Naar de mening van de Algemene Inspectiedienst gaat model 2 te ver. Het legaliseert de huidige illegale afspraken tussen veehouders en intermediairs om "iets" te regelen zodat de veehouder geen heffing hoeft te betalen.

Naast de hierboven genoemde technische handhavingsaspecten speelt ook de acceptatie van wetgeving een grote rol bij de handhaafbaarheid van regelgeving. Een regelgeving die wordt geaccepteerd zal beter worden nageleefd dan regelgeving die op tegenstand stuit. Op dit aspect boeken model 1 en 2 duidelijk winst op de huidige situatie. De acceptatie voor de regelgeving ligt hoger.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige situatie in theorie de meeste houvast biedt voor handhaving. In model 1 en 2 wordt de theoretische handhaafbaarheid minder. De acceptatie van het huidige instrumentarium is echter slecht. Het gevolg hiervan is dat alle fraudemogelijkheden optimaal gebruikt worden. In de praktijk blijkt daardoor dat de handhaving in de huidige situatie erg lastig is. Met model 1 en vooral 2 wordt de acceptatie verhoogd. De handhaafbaarheid van modellen 1 en 2 zullen in de praktijk daarom waarschijnlijk weinig verschillen van die van de huidige situatie.

4.3.2 Neveneffecten

Tijdens de vele gesprekken over de vereenvoudiging van MINAS zijn er een aantal neveneffecten van vereenvoudiging aan de orde gekomen:

- Waardeverlies investeringen in fraudebestendige meetapparatuur van mineralengehalten in mest.
- Rol van intermediairs.
- Bedrijven met een saldo.
- Geregistreerde opslagen.
- Huisvestingssystemen pluimveehouderij.

Investering in mestmonsterapparatuur

Indien gekozen wordt voor model 2 zijn de investeringen die mesttransporteurs hebben gedaan in fraudebestendige monstername- en monsterverpakkingsapparatuur minder rendabel geworden dan indien de huidige systematiek wordt gehandhaafd. Van de overheid zal hiervoor compensatie worden geëist. Een groot deel van de mesttransporteurs heeft nog niet geïnvesteerd in fraudebestendige monsternameapparatuur. Die overtraden daarmee de wet en veroorzaakten oneerlijke concurrentie bij degenen die wel hadden gedaan wat de overheid van hen vereiste. De investeerders niet schadeloos stellen zal als zeer onrechtmatig worden ervaren. De voorlopers zouden weer worden afgestraft.

Het probleem zal zich ook voordoen bij invoering van model 1. De hoeveelheid mest, die met fraudebestendige apparatuur vervoerd moet worden zal dan ongeveer

gehalveerd worden. Het vaststellen van het schadebedrag wordt door de gedeeltelijke kapitaalsvernietiging nog moeilijker dan bij model 2 al het geval zal zijn.

Rol van intermediairs

De rol van intermediaire organisaties wordt bij invoering van model 2 nog belangrijker. Aangezien het grootste deel van de meststromen via de mestintermediairs loopt bepalen de mestintermediairs in model 2 feitelijk de gehalten in de mest. Dit kan uitstekend werken in de situatie dat deze gehalten vooraf gezamenlijk worden vastgesteld door een coöperatie van veehouders en een coöperatie van akkerbouwers (het Mestac-CZAV model). Indien de tegengestelde belangen echter onvoldoende zijn is het risico echter ook groot dat de intermediaire organisaties misbruik maken van de situatie. Indien gekozen wordt voor model 2 hoort daarbij extra aandacht voor de betrouwbaarheid van mestintermediairs.

Bedrijven met saldo

Een groot aantal bedrijven heeft binnen het huidige verfijnde spoor een saldo opgebouwd. Indien de overheid het stelsel wijzigt en het forfaitaire spoor aantrekkelijker maakt, zal ook voor een deel van de groep van saldobedrijven het forfaitaire spoor aantrekkelijker worden. Als deze bedrijven voor het forfaitaire spoor kiezen raken zij het saldo echter kwijt.

Bij de keuze voor model 1 zal daarom vanuit het bedrijfsleven worden aangedrongen op ten minste een overgangsregeling voor bedrijven die in het oude systeem een saldo hadden opgebouwd.

Geregistreeerde mestopslagen

Bedrijven die gebruik maken van geregistreeerde mestopslagen moeten al de aangevoerde en afgevoerde mest laten bemonsteren en analyseren. Deze bedrijven zullen dus ook verfijnd aangifte doen. Deze bedrijven zullen dus niet deel kunnen nemen aan het forfaitaire spoor van model 1.

Een belangrijk deel van de intermediairs werkt met geregistreeerde mestopslagen. Zij zullen de aan- en afgevoerde mest dus allemaal bemonsteren en analyseren. De kosten hiervan zullen de intermediairs doorberekenen aan hun klanten: de mestproducenten. Een belangrijk administratief voordeel van model 1 dreigt hierdoor te vervallen.

Huisvestingssystemen pluimveehouderij

De pluimveehouderij kent een aantal houderijsystemen, waarbij de mest maar op een beperkt aantal momenten in het jaar kan worden afgevoerd. Voor deze situatie is een regeling getroffen in het Besluit voorraden Meststoffenwet. Voorwaarde hierbij is dat de bedrijven verfijnd aangifte doen. Deze bedrijven vallen dus in model 1 buiten de boot om van het forfaitaire spoor gebruik te kunnen maken.

5 Gemiddeld gehalte in mest en voor boer gunstige excretie per dier (model 1a)

Op verzoek van Directie Landbouw is nog een extra model aan de studie toegevoegd. Het gaat om een model waarin zoveel mogelijk tegemoet gekomen wordt aan de problemen van veehouders met de huidige MINAS-systematiek. In dit model is het voorkomen van heffingen als gevolg van onnauwkeurigheden in de mestbemonstering een belangrijk doel van de aanpassing van MINAS. In deze optie worden de forfaits zodanig vastgesteld dat 90% van de veehouders een hogere excretie per dier heeft dan het forfait en het mineralengehalte in de mest op de gemiddelde waarde. In principe zou ook het mineralengehalte in de mest op een voor de veehouder gunstig forfait vastgesteld kunnen worden. Dit leidt echter tot een onevenwichtig hoog milieurisico en een onuitvoerbaar systeem, omdat de hoge gehalten in de mest voor de afnemers van mest onacceptabel zullen zijn.

Er zullen in model 1a inderdaad minder varkenshouders zijn die een toevallige heffing zullen moeten betalen. Als voorbeeld wordt hier een gemiddelde fosfaatexcretie van 4,1 kg fosfaat per vleesvarken per jaar genomen en een gemiddelde fosfaatgehalte in de mest van 3,8 kg fosfaat/ton mest. De 90%-forfaits voor de excretie per varken zou dan in de buurt kunnen komen van 3,8 kg fosfaat per vleesvarken per jaar. In dit voorbeeld zouden alle bedrijven met een hoger mestvolume per dier dan $3,8/3,8 = 1$ ton per vleesvarken uit de voeten kunnen.

Daar staat echter tegenover dat het gemiddelde bedrijf in werkelijkheid meer mineralen op zijn bedrijf heeft dan hij op papier hoeft af te voeren. In dit voorbeeld produceert het gemiddelde bedrijf 4,1 kg fosfaat per vleesvarken en voert slechts 1 ton * 3,8 kg fosfaat/ton = 3,8 kg fosfaat per vleesvarken af. Per vleesvarken is er dan 0,3 kg fosfaat die op papier niet hoeft te worden verantwoord.

De 0,3 kg fosfaat per vleesvarken, die niet verantwoord hoeft te worden, vormt lokaal een groot milieurisico. Overbemesting zal plaats vinden bij de varkensbedrijven zelf. De varkensbedrijven liggen bij elkaar geconcentreerd in zuid en oost Nederland. Bij een bedrijf met 2000 vleesvarkens en 10 ha zou bijvoorbeeld per ha eigen grond 60 kg fosfaat bovenop de verliesnormen gegeven kunnen worden. Hierdoor stijgt de netto fosfaatbelasting van een hectare bouwland van 25 kg naar 85 kg fosfaat.

Daarnaast verdwijnt elke stimulans voor de intensieve veehouderij om nog maar iets aan mineralenmanagement te doen. De fosfaat- en stikstofgehalten in het voer zullen weer toenemen. Het werkelijk mestoverschot neemt dan ook weer toe.

Voor varkenshouders, die met hun management het mestvolume per dier hebben teruggebracht tot minder dan 1 ton per vleesvarken, komt deze variant onrechtvaardig over. Het forfaitaire spoor leidt voor hen tot een heffing, omdat zij over minder mest beschikken dan zij forfaitair zouden moeten hebben. Deze bedrijven worden dus gedongen nog steeds gebruik te maken van het verfijnde spoor, terwijl collega 's die in het verleden op het gebied van mineralenmanagement veel minder inspanningen hebben geleverd, met een eenvoudiger systeem verder kunnen. Dit zal tot veel onrust leiden en de boeren met een laag mestvolume per dier zullen waarschijnlijk hun mestvolume per dier verhogen door water toe te voegen. Meer mesttransporten zijn dan het gevolg.

De administratieve lasten nemen in dezelfde mate af als voor bedrijven die in model 1 gebruik maken van het forfaitaire spoor.

6 Samenvatting beoordeling

Model 1 klinkt aantrekkelijk, maar is feitelijk alleen gunstig voor veehouders met een hoog mestvolume per dier. Veehouders met een laag mestvolume per dier hebben er geen enkel voordeel aan. Daarnaast kent het model een aantal belangrijke nadelen: het risico van overbemesting wordt vergroot en het systeem is minder fraudebestendig dan het huidige systeem. Door de excretieforfaits per dier vast te stellen op een voor de veehouder gunstige waarde (model 1a) wordt het draagvlak in de praktijk verhoogd t.o.v. model 1. Er blijft echter nog steeds een groep voorlopers over, die nog steeds financieel gedwongen zal zijn het verfijnde systeem te gebruiken. Voor deze groep zal model 1a nog onrechtvaardiger zijn dan model 1. Daarnaast is het risico van overbemesting in model 1a nog groter dan in model 1.

De beoordeling van model 2 is weliswaar positief, maar het risico van model 2 ligt in het vertrouwen op de tegengestelde belangen tussen producent en afnemer van mest. Het tegengesteld belang tussen beide groepen lijkt niet erg groot. Daarmee kunnen gereede twijfels worden gezet bij het effect op de overbemesting van model 2. Een randvoorwaarde voor invoering van model 2 is dat het tegengesteld belang wordt verbeterd. Het tegengesteld belang is te verbeteren door de verliesnormen voor bouwland beter aan te laten sluiten bij de bemestingbehoefte van alle gewassen en fosfaatkunstmest onder MINAS te brengen.

In tabel 6.1 is de beoordeling van de modellen 1, 1a en 2 kort samengevat.

Tabel 6.1 Samenvattende beoordeling van de modellen

criterium	Huidig MINAS	Model 1	Model 1a	Model 2
<i>Sturingskracht en milieu</i>				
Overbemesting	0	-	--	0/-
Vermindering mineralenexcretie	0	-	-	0
Toevallig betaalde heffing	0	0	+	++
Invloed mestintermediairs op sturingskracht MINAS	0	0	0	-
<i>Praktische uitvoerbaarheid</i>				
Uitvoerbaarheid in de praktijk	0	+/0	+	++
Administratieve lasten	0	+	+	+
Uitvoeringslasten overheid	0	0	0	+
<i>Wetgeving</i>				
Handhaafbaarheid	0	-	+/-	+/-
Neveneffecten				

+/- : :er zijn voor- en nadelen. Het is moeilijk om een balans daartussen te maken.

0 : geen effecten

+

++ : een sterke verbetering

- : een verslechtering

-- : een sterke verslechtering

7 Aanbevelingen

- Als besloten wordt om de huidige MINAS-systematiek te vervangen komt model 2 het meest in aanmerking. Uit deze studie blijkt dat de tekortkomingen van de huidige MINAS-systematiek het best ondervangen kunnen worden met het afschaffen van verplichte bemonstering en analyse van mest (model 2). Absolute randvoorwaarde om model 2 in te kunnen voeren is echter dat het tegengestelde belang tussen producenten en afnemers van mest moet worden versterkt. Het tegengesteld belang kan worden versterkt door de verliesnormen voor bouwland beter aan te laten sluiten bij de bemestingsbehoefte van het gewas en fosfaatkunstmest onder MINAS te brengen.
- Indien gekozen wordt voor model 2 zou een gefaseerde invoering overwogen kunnen worden. In eerste instantie zouden alleen boer-boertransporten voor model 2 in aanmerking kunnen komen.
- In deze studie is alleen gekeken naar systeemverschillen binnen MINAS. Als er uiteindelijk mede op grond van deze studie voor een wijziging van de huidige systematiek van MINAS wordt gekozen zullen ook de andere aanbevelingen van de commissie Sorgdrager afgewogen moeten worden.
- Naast de beschreven systeemverschillen zijn er een aantal aspecten die in al de beschouwde systematieken ingepast zouden kunnen worden. Onafhankelijk van wijziging van de systematiek zou aanpassing van deze aspecten overwogen moeten worden. Een voorbeeld hiervan is een vaststelling van de excretie per dier op basis van werkelijke aanvoer en forfaitaire afvoer. Dit levert een grote bijdrage aan de vermindering van de administratieve lasten. Een ander voorbeeld is de beperking van het aantal mestcodes.
- Deze studie is kwalitatief. Met name de aspecten overbemesting en de rol van intermediairs verdienen nog enige uitdieping. Het verdient daarom aanbeveling om nog een verdiepingsslag te maken alvorens een definitieve keuze te maken.

Bijlage: Lijst van geraadpleegde personen

Sturingskracht en Milieu

De heer van Krimpen
De heer Kemps

PV-Lelystad
Coppens mengvoerders

Praktische werkbaarheid

De heer Duineveld
De heer Koopman
De heer Brus
De heer van Dijk
De heer Klompe
De heer Tolner
De heer Bergmans
De heer Hage
De heer Verhoeven

melkveehouder
melkveehouder
melkveehouder
melkveehouder
akkerbouwer
akkerbouwer
akkerbouwer
akkerbouwer
varkenshouder

Referentiegroep pluimveehouderij

pluimveesector

De heer Hendriks
De heer Tamminga
Mevrouw Begeman
De heer de Groot
De heer Holtrop

Bureau Heffingen
Bureau Heffingen
Bureau Heffingen
Bureau Heffingen
Bureau Heffingen

De heer Goorhuis
De heer Verhoef
De heer Scholwijn
De heer Huiskamp

intermediair
intermediair
intermediair
intermediair

Wetgeving

De heer de Jong
Mevrouw Schepers

Algemene Inspectiedienst
Algemene Inspectiedienst