

Mesttransporten in het nieuwe mestbeleid

Verkenning van opties voor mesttransporten in het nieuwe mestbeleid

Johan Tuinte (EC-LNV)
Martin van Rietschoten (Directie Landbouw/M&A)
Maas van den Heuvel (CUMELA Nederland)
Mark de Bode (EC-LNV)
Lex van Mierlo (AID)
Jan Jansen (EC-LNV)



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2004 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport EC-LNV nr. 2004/260
Ede, 2004

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 2004/260 en het aantal exemplaren.

Oplage 50 exemplaren

Samenstelling Johan Tuinte (EC-LNV), Martin van Rietschoten (Directie Landbouw/M&A), Maas van den Heuvel (CUMELA Nederland), Mark de Bode (EC-LNV), Lex van Mierlo (AID), Jan Jansen (EC-LNV)

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : Balie@minlnv.nl

Voorwoord

In 2003 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitgesproken dat het Nederlandse mestbeleid moet worden aangepast. In samenhang daarmee werd medio 2003 door het Ministerie van LNV het Project Uitvoeringsvarianten “Nieuw Mestbeleid” gestart, dat tot taak had een aantal uitvoeringsvarianten te schetsen voor nieuw mestbeleid.

De overtuiging heerst dat de mate van succes van eventueel nieuw mestbeleid voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van de wijze waarop de daadwerkelijke fysieke meststromen in kaart gebracht kunnen worden. Daarom is door Directie Landbouw aan het Expertisecentrum LNV verzocht om in een aparte verkenning, een aantal varianten aan te geven hoe het transport van dierlijke meststoffen in Nederland gereguleerd kan worden. Dit rapport is het resultaat van het Project Mesttransporten. Omdat het project Mesttransporten duidelijke raakvlakken heeft met het Project Uitvoeringsvarianten, zal een samenvatting van dit rapport opgenomen worden in de rapportage van het Project Uitvoeringsvarianten.

De projectgroep Mesttransporten bestond uit medewerkers van de afdeling Mineralen en Ammoniak van de Directie Landbouw (M&A), de sectie meststoffendistributie van CUMELA Nederland, de Algemene Inspectiedienst (AID), en het Expertisecentrum LNV (EC-LNV).

Bij deze wil ik iedereen bedanken voor zijn inzet.

Ik hoop dat dit rapport zal dienen als een inspirerende aanzet voor een beter functioneren van de mesttransporten, en dat de daarbij noodzakelijke controle en handhaving op een doeltreffende wijze gerealiseerd zal kunnen worden.

Ir. H. de Wilde
Waarnemend Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

Samenvatting, aandachtspunten en aanbevelingen	9
1 Inleiding	15
2 Analyse, doelstelling en afbakening	17
2.1 Analyse probleem	17
2.2 Doelstelling project	19
2.3 Afbakening	20
3 Inventarisatie mesttransporten	21
3.1 Indeling naar transportroute	21
3.1.1 Transport (uitrijden) binnen het eigen bedrijf	21
3.1.2 Directe levering	21
3.1.3 Levering via intermediair	22
3.1.4 Levering via tussenopslag bij intermediair	22
3.1.5 Export van mest	23
3.2 Indeling mesttransporten op basis van vervoersafstand	24
3.2.1 Boer-boer transport	24
3.2.2 Korte afstand	24
3.2.3 Lange afstand	25
3.2.4 Met tussenopslag	25
3.2.5 Export	25
3.3 Indeling mesttransporten op basis van het risicoprofiel van een bedrijf	25
3.3.1 Risico's van het mestproducerend bedrijf	25
3.3.2 Risico's van het mestaanvoerend bedrijf	26
4 Risicoanalyse mesttransporten	27
4.1 Het transport van dierlijke mest	27
4.2 Administratie	28
4.3 Hoeveelheidsbepaling	30
4.3.1 Wegen	30
4.3.2 Bemonstering van dunne mest	31
4.3.3 Bemonstering van stapelbare mest	34
4.3.4 Analyse van mestmonsters	36
4.4 Plaatsbepaling	37

4.5	Boer-boer transporten	38
4.5.1	Inleiding	38
4.5.2	Analyse boer-boer transporten	39
4.5.3	Kostenbesparing boer-boer transporten	41
4.5.4	Milieurisico	41
4.5.5	Conclusie	42
4.6	Export	42
4.6.1	Veterinaire risico's	42
4.6.2	Europese afvalstoffenverordening	43
4.6.3	Fraude	45
4.7	Controle, handhaving en sanctionering	46
5	Controle en handhaving	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Huidige systematiek	49
5.3	Toelatingseisen mestvervoerders	50
5.3.1	Beperken aantal intermediaire ondernemingen	51
5.3.2	Afvalstoffenbeleid VROM en het transport van afval	54
5.3.3	Vergunning	57
5.3.4	Erkenningssystematiek	58
5.3.5	Certificering	60
5.3.6	Registratieplicht	61
5.4	Sanctionering	61
6	Eisen aan mesttransport bij nieuw mestbeleid	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Administratie	63
6.2.1	Transportmelding vooraf	64
6.2.2	Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM)	67
6.3	Hoeveelheidsbepaling	72
6.3.1	Wegen	72
6.3.2	Bemonsteren	72
6.3.3	Analyse	79
6.3.4	Gehalten mest op basis van afspraken	81
6.4	Plaatsbepaling	82
6.4.1	Satellietgebaseerde locatietechnieken (GPS)	82
6.4.2	Niet satelliet-gebaseerde locatietechnieken	82
6.4.3	Het risico-aspect	83
6.4.4	De voor- en nadelen van LF- en GPS-systemen	83
6.5	Export	84
7	Speelveld voor uitvoeringsvarianten mesttransport	87
7.1	Bepaling hoeveelheid getransporteerde mineralen	87
7.1.1	Bepaling transportroute	88
7.1.2	Toezicht op mesttransport	89

7.2	Scenario's	89
7.2.1	Scenario 1: Maximale sturingskracht	90
7.2.2	Scenario 2: Tussenweg	91
7.2.3	Scenario 3: Minimale lasten en uitvoeringskosten	92
7.3	Beoordeling scenario's	92
7.4	Aansluiting bij het Project Uitvoeringsvarianten	93
Bijlage 1	Prestatiekenmerken Automatische Gegevensregistratie	95
Bijlage 2	Transportmelding via internet; beschrijving van een systeem zoals dat in België wordt toegepast (MTIL-systeem).	101
Bijlage 3	Beschrijving van een satelliet-gebaseerd locatie-systeem (GPS)	105
Bijlage 4	Beschrijving van een niet-satelliet-gebaseerd locatie-systeem	109
Bijlage 5	Export van dierlijke mest vanuit Nederland	111

Samenvatting, aandachtspunten en aanbevelingen

Samenvatting

Op 2 oktober 2003 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitspraak gedaan in de inbreukprocedure tegen Nederland betreffende de uitvoering door Nederland van de Nitraatrichtlijn. Met deze uitspraak is definitief vastgesteld dat Nederland zijn uit het EG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. Dit betekent dat het Nederlandse mestbeleid moet worden aangepast.

De overtuiging heerst dat de mate van succes van een aangepast nieuw mestbeleid voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van de wijze waarop de daadwerkelijke fysieke meststromen in kaart gebracht kunnen worden.

Aan het Expertisecentrum LNV te Ede is het verzoek gedaan in een aantal varianten de mogelijkheden te schetsen hoe het transport van dierlijke meststoffen in Nederland gereguleerd kan worden.

Dit "Project Mesttransporten" is een onderdeel van het project dat de totale herziening van het mestbeleid uitwerkt, het 'Project Uitvoeringsvarianten'. De projectgroep bestond uit medewerkers van de afdeling Mineralen en Ammoniak van de Directie Landbouw (M&A), de sectie meststoffendistributie van CUMELA Nederland, de Algemene Inspectiedienst (AID), en het Expertisecentrum LNV (EC-LNV). Dit rapport is het resultaat van het Project Mesttransporten.

De probleemstelling voor het onderzoek is als volgt:

De aan- en afvoer van mineralen uit dierlijke mest brengt directe en indirecte kosten met zich mee voor landbouwbedrijven. Ontduiken van de wet- en regelgeving die moet zorgdragen voor een verantwoorde afzet van mineralen uit deze dierlijke mest levert kostenbesparing op. Het stelsel van gebruiksnormen zal in deze situatie geen verandering brengen en de fraudedruk wellicht zelfs versterken.

Het doel van het Project Mesttransporten is tweeledig:

1. Het leveren van een analyse van het complete traject van het transport van dierlijke mest van leverancier tot afnemer, met een beschrijving van de daar uit voortvloeiende voor- en nadelen vanuit het oogpunt van naleving van wet- en regelgeving, administratie lasten en uitvoeringskosten.
2. Het formuleren van een aantal varianten die resulteren in een verbetering van de fraudebestendigheid van mesttransporten, rekening houdend met de door het Project Uitvoeringsvarianten Nieuw Mestbeleid geformuleerde varianten voor implementatie van een gebruiksnorm en het streven naar een reductie in administratieve lasten en uitvoeringskosten van beide 40%.

Aangezien deze doelstellingen elkaar niet automatisch versterken, zijn de volgende scenario's uitgewerkt om een beeld te krijgen van de speelruimte die de overheid heeft om de mesttransporten te reguleren:

1. Maximale sturingskracht om milieudoelstellingen te kunnen bereiken.
2. Tussenweg tussen sturingskracht en lasten voor overheid en bedrijfsleven.
3. Minimale lasten voor overheid en bedrijfsleven.

Scenario 1: maximale sturingskracht

De bepaling van de hoeveelheid getransporteerde mineralen wordt verfijnd uitgevoerd. Transporten worden dus gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Dit geldt echter alleen voor dunne mest. Voor vaste mest kan gewerkt worden met forfaits met de mogelijkheid om bedrijfsspecifieke afwijkingen ten opzichte van deze forfaits aan te tonen. Voor dunne mest wordt Automatische Gegevensregistratie verplicht gesteld. De transportroute wordt vastgelegd met vervoersbewijzen, een plaatsbepalingstechniek (waarbij de registratie van de laad- en losplaats tezamen met het vervoersbewijs elektronisch naar DR wordt gestuurd) en de transporten worden vooraf gemeld aan de AID.

In deze variant kan de mest uitsluitend worden vervoerd door geregistreerde mestvervoerders. Alle geregistreerde mestvervoerders worden intensief gecontroleerd. In dit scenario is geprobeerd de sturingskracht bij het mesttransport zoveel mogelijk te verbeteren. Dit wordt gerealiseerd door:

- ⇒ de verplichte bemonstering en analyse van dunne mest te handhaven en de fraudebestendigheid te verbeteren;
- ⇒ bij de aan- en afvoer van vaste mest te werken met forfaits met de mogelijkheid om een bedrijfsspecifiek forfait aan te tonen;
- ⇒ de vastlegging van de transportroute te verbeteren middels het verplicht stellen van registratie middels een elektronische plaatsbepalingstechniek en het vooraf melden van transporten;
- ⇒ de transparantie van de sector te vergroten door transport alleen maar mogelijk te maken voor geregistreerde mestvervoerders.

Scenario 2: Tussenweg

De bepaling van de hoeveelheid mineralen wordt (verfijnd) forfaitair uitgevoerd. In deze variant bestaat geen verschil in nauwkeurigheid in de hoeveelhedsbepaling bij dunne of vaste mest. De mesttransporten dienen met een plaatsbepalingstechniek te worden geregistreerd. Deze registratie blijft op de bedrijven van de mestvervoerders.

Ook in deze variant worden de mestvervoerders geregistreerd bij de Dienst Regelingen. Het aantal fysieke controles bij de mestvervoerders blijft ongeveer gelijk aan de huidige situatie. Er worden wel eisen gesteld aan de boekhouding van de mestvervoerders om controle van de AID zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Met een forfaitair systeem wordt een systematische onnauwkeurigheid geïntroduceerd. Hiervan kunnen boeren bewust gebruik maken zonder de regelgeving te overtreden. De transportroute wordt ook in deze variant elektronisch vastgelegd. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit een versterking van de sturingskracht. De transporten zijn immers beter te volgen. Het niet op hoeven sturen van de elektronische registratie van de routes zal de sturingskracht iets verminderen. De AID kan namelijk nog uitsluitend een controle uitvoeren tijdens bedrijfsbezoeken. Bij deze bedrijfscontroles is het niet mogelijk om alle vervoersbewijzen en alle daaraan verbonden registraties van transportroutes te controleren. Er zal altijd sprake zijn van een steekproef.

In dit scenario wordt de uitvoering van het beleid zoveel mogelijk bij het bedrijfsleven neergelegd: de hoeveelheid mineralen in de mest wordt forfaitair vastgelegd en het bewaren van de geregistreerde transportroutes wordt aan het bedrijfsleven gelaten. De overheid kan hierdoor de uitvoeringslasten verminderen.

Scenario 3: Minimale lasten en uitvoeringskosten

De bepaling van de hoeveelheid mineralen wordt (verfijnd) forfaitair uitgevoerd. Ook in deze variant dus geen verschil in nauwkeurigheid tussen dunne en vaste mest. De transportroutes worden uitsluitend met de mestvervoerbewijzen vastgelegd. Het aantal fysieke controles bij de mestvervoerders blijft ongeveer gelijk aan de huidige

situatie. Er worden wel eisen gesteld aan de boekhouding van de mestvervoerders om controle van de AID zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Deze variant is ten opzichte van de vorige variant op één punt gewijzigd: de vastlegging van de transportroute is verdwenen. Deze aanpassing vermindert de sturingskracht nog verder. De bepaling van de transportroute blijft gelijk aan de huidige situatie. Eerder in dit rapport is reeds geconstateerd dat de bepaling van de transportroute zal moeten worden verbeterd om fraude te kunnen voorkomen. De beoordeling van de scenario 's is in volgende tabel samengevat.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Sturingskracht bij:			
⇒ Dunne mest	++	0/-	-
⇒ Vaste mest	+	+	+/-
⇒ Export	+	+	+/-
Uitvoeringslasten overheid	-	+	+
Administratieve lasten bedrijfsleven	-	+/0	+

Ten opzichte van de huidige situatie betekent:

- ++ een sterke verbetering
- + een verbetering
- 0 ongewijzigde situatie
- een verslechtering

Aandachtspunten en aanbevelingen

Het project Mesttransporten heeft een aantal aandachtspunten en aanbevelingen opgeleverd die in de beleidsontwikkeling richting nieuw mestbeleid per 2006 ofwel om een besluit vragen, ofwel nadere studie en/of afweging vereisen.

1. Om te komen tot een fraudebestendig systeem voor het registreren van meststromen, en daarmee een efficiënte en effectieve controle op de gebruiksnormen mogelijk te maken, is het noodzakelijk om met zekerheid de locaties van laden en lossen van een vracht dierlijke mest middels GPS vast te leggen. Het gaat hierbij in eerste instantie om alle mesttransporten, zowel binnen Nederland als im- en export (robuust). Om tot een dergelijk systeem te komen wordt aanbevolen op zeer korte termijn te onderzoeken hoe hieraan invulling gegeven kan worden. Een systeem met GPS leent zich vooral voor plaatsbepaling in een verfijnd systeem. In een forfaitair systeem zijn de onnauwkeurigheden ten aanzien van de gehalten stikstof en fosfaat dusdanig dat een exacte plaatsbepaling middels GPS niet op zijn plaats lijkt. CUMELA Nederland heeft in dit verband aangegeven dat de sector niet of nauwelijks bereid is te investeren in GPS indien overgestapt wordt op een compleet forfaitair systeem.
2. Fraudebestendige bemonstering van vaste mest is niet realiseerbaar. Gezien het volledig ontbreken van een tegengesteld belang bij de export van mest wordt aanbevolen bij export uitsluitend gebruik te maken van forfaits. Voor binnenlandse afzet van vaste mest ligt de keuze minder voor de hand. Bij binnenlandse afzet is, zeker bij een aanscherping van de normen ten opzichte van de verliesnormen, wel sprake van een bepaalde mate van tegengesteld belang. Dit zou de fraudedruk bij bemonstering en analyse van vaste mest enigszins op kunnen vangen. Daarnaast zijn de forfaits voor vaste mest moeilijk eenduidig vast te stellen. Vooral door een grote variatie in droge stofgehalten liggen de daadwerkelijke gehalten ver uiteen en vormen forfaits slechts een grove benadering. In de uitwerking van de uitvoeringsvarianten voor Nieuw Mestbeleid door de Projectgroep Uitvoeringsvarianten (PUV) is uitgegaan van een systeem van tegenbewijs. Mocht voor vaste mest gekozen worden voor een systeem van forfaits, dan lijkt het onontkoombaar dat ook hier tegenbewijs toegestaan dient te worden. Gezien de grote variaties in daadwerkelijke gehalten zullen die

veehouders die aan de voor hun verkeerde kant van het forfait zitten gebruik gaan maken van deze mogelijkheid middels bemonstering en analyse. Voor binnenlandse afzet lijkt daarom bemonstering en analyse van vaste mest “de minst ongunstige” oplossing. Studie naar de werking van het tegengesteld belang in een systeem van gebruiksnormen zou meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de fraudedruk.

3. Het vooraf melden van transporten leverde in de uitwerking van dit rapport de meeste discussies tussen de verschillende betrokken partijen op. De meningen lagen op vele fronten uiteen. Om een gefundeerd oordeel te kunnen geven over de wenselijkheid en uitvoerbaarheid, zowel voor de overheid als voor de sector, van een systeem van vooraf melden van transporten verdient het aanbevelingen hier nader energie in te steken. Hierbij dient zeker aandacht uit te gaan naar een optie die door CUMELA Nederland en de Algemene Inspectiedienst tijdens de afronding van dit rapport bilateraal besproken is. Uitgangspunt van deze optie is dat alleen intermediaire ondernemingen die bewezen de regelgeving aan de laars lappen, de verplichting opgelegd wordt om voor een bepaalde periode alle transporten vooraf te melden.
4. Om de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met de registratie van meststromen tot een minimum te beperken wordt aanbevolen in de periode na 2006 nog uitsluitend indiening van een elektronisch vervoersbewijs (VDM) toe te staan. Hiervoor is het echter noodzakelijk uitvoering te geven aan de volgende aanbeveling.
5. Om de uitvoeringskosten tot een minimum te beperken, de regelgeving transparant en de controle en handhaving effectief te maken alsmede de administratieve lasten te reduceren, is het aan te bevelen bij de ontwikkeling van een nieuw stelsel op alle fronten uit te gaan van robuustheid. In dat kader wordt aanbevolen de uitzondering voor boer-boer transporten niet langer toe te staan. Alle mest die van een landbouwbedrijf aan- of afgevoerd wordt dient door een intermediaire onderneming getransporteerd te worden. Dit uitgangspunt is helder, eenduidig en levert uitgebreide mogelijkheden op om vooral op het punt van de uitvoeringskosten een flinke slag te maken. Vanzelfsprekend wordt aanbevolen ook op andere punten het adagium van een robuust stelsel steeds in de besluitvorming mee te laten wegen.
6. De export van dierlijke mest is extra gevoelig voor fraude. De afgelopen jaren is gebleken dat exporteurs het niet zo nauw nemen met de geldende wet- en regelgeving. Het gaat hierbij tevens om veterinaire wet- en regelgeving en verplichtingen vanuit EU-wetgeving. Het gevaar dreigt dat ontvangende Lidstaten bij voortdurende ontduiking van vooral de veterinaire verplichtingen de grens sluiten voor Nederlandse mest. Gezien de grote hoeveelheid mineralen die met dierlijke mest de grens over gaan (in 2001 25% van het Nederlands bedrijfsoverschot o.b.v. fosfaat) is het belang van export groot. Het is daarom aan te bevelen om in de aanloop naar 2006 volop energie te zetten op een betere afstemming en een effectievere samenwerking tussen instanties die betrokken zijn bij de export van dierlijke mest. Daarnaast dient er een stringent handhavingsbeleid ingericht te worden ten aanzien van export.
7. Uit oogpunt van uitvoerbaarheid (controle en handhaving) is het wenselijk te streven naar een professionele intermediaire sector van een beperkte omvang. Het vooraf stellen van voorwaarden aan mestvervoerders (vergunning, erkenning, certificatie) levert echter niet de gewenste mogelijkheden op om de sector professionaliseren. Daarnaast blijkt uit de huidige systematiek dat de mogelijkheden tot het schorsen of intrekken van een erkenning, alhoewel in theorie een probaat middel, in de praktijk moeilijk toepasbaar zijn. Er wordt

daarom aanbevolen voor de periode van 2006 uit te gaan van een registratieplicht voor mestvervoerders gekoppeld aan stringente verplichtingen ten aanzien van de kwaliteit van de transportmiddelen en het daadwerkelijke vervoer van de dierlijke mest. Deze verplichtingen dienen streng gecontroleerd en gesanctioneerd te worden.

Indien in het nieuwe mestbeleid gekozen wordt voor een verfijnd systeem, dan wel een verfijnd forfaitair systeem (een forfaitair systeem met meerdere forfaits voor één mestsoort, op basis van verschillen in stalsysteem, voer, etc.), verdient het aanbeveling de gehele systematiek van wegen, bemonsteren en analyseren nog eens tegen het licht te houden. Het gaat hierbij om procedures, apparatuur (bemonstering, AGR, GPS) en administratieve afhandeling (elektronisch vervoersbewijs, CMR, gezondheidsverklaring, EVOA, eventuele melding vooraf).

1 Inleiding

Op 2 oktober 2003 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitspraak gedaan in de inbreukprocedure tegen Nederland¹ betreffende de uitvoering door Nederland van de Nitraatrichtlijn². Met deze uitspraak is definitief vastgesteld dat Nederland zijn uit het EG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. Dit betekent dat het Nederlandse mestbeleid op deze punten moet worden aangepast.

Op Nederland rust de verplichting om gebruiksnormen voor de totale bemesting op bedrijfsniveau in te voeren, alsmede gebruiksnormen voor dierlijke mest. Gegeven het Hofarrest moet Nederland een ingrijpende stelselwijziging doorvoeren. Hoofddoel van het nieuwe stelsel is om doelgericht en doelmatig mineralenbeleid te voeren dat past binnen de Nitraatrichtlijn.

Het huidige stelsel is complex en duur. De stelselwijziging moet leiden tot een forse reductie van de administratieve lasten voor de sector en van de uitvoeringskosten voor de overheid. De ambitie is om beide te verminderen met 40% ten opzichte van de administratieve lasten respectievelijk uitvoeringskosten in 2002. Om te komen tot de beoogde reductie van administratieve lasten en uitvoeringskosten worden bij de stelselwijziging de volgende uitgangspunten gehanteerd³:

- ⇒ Risicobenadering: Bedrijven die minder milieurisico's veroorzaken zullen een lagere administratieve verantwoordingsplicht krijgen dan bedrijven met grote milieurisico's.
- ⇒ Een robuust stelsel dat, waar mogelijk en zinvol, uitgaat van forfaits.
- ⇒ Gebruiksnormen worden gehandhaafd door middel van afschrikkende, punitieve sancties. Tegen deze achtergrond wordt sanctionering door bestuurlijke boetes en strafrecht overwogen.

De directeuren Landbouw en Juridische Zaken hebben per brief van 9 juli 2003 de directeur van het Bureau Heffingen verzocht "een project te starten dat als doel heeft het traject van beleidsvorming t.b.v. de aangekondigde herijking van het mestbeleid te ondersteunen. Het project dient als resultaat te hebben een beschrijving van uitvoeringsvarianten voor dat herijkte mestbeleid". Het project is op 21 augustus 2003 van start gegaan als Project Uitvoeringsvarianten Nieuw Mestbeleid (hierna: PUV).

Aan het Expertisecentrum LNV te Ede is het verzoek gedaan in een aantal varianten de mogelijkheden te schetsen hoe het transport van dierlijke meststoffen in Nederland gereguleerd kan worden. Dit Project Mesttransporten is, vanwege de duidelijke raakvlakken, onder het Project Uitvoeringsvarianten geplaatst. De projectgroep bestond uit medewerkers van de Algemene Inspectiedienst (AID), de sectie meststoffendistributie van CUMELA Nederland, de afdeling Mineralen en Ammoniak van de Directie Landbouw (M&A), en het Expertisecentrum LNV (EC-LNV). Dit rapport

¹ Europese Hof van Justitie, zaak C-322/00).

² Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 (PbEG L375).

³ Brief van de minister van LNV met een schets van de gevolgen van het Hofarrest van 2 oktober 2003 voor het mestbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 729, nr. 59

is het resultaat van het Project Mesttransporten. Een samenvatting van dit rapport is tevens opgenomen in de rapportage van het Project Uitvoeringsvarianten.

In hoofdstuk 2 wordt kort een analyse gegeven van het probleem en worden de doelstelling en afbakening van het project nader omschreven. Hoofdstuk 3 geeft aan de hand van een drietal verschillende invalshoeken een beschrijving van de verschillende vormen van mesttransport zoals deze in de praktijk plaatsvinden. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de risico's zoals deze bij het huidige stelsel optreden op het punt van mesttransport. Hierbij wordt vooral aandacht geschonken aan de administratie bij mesttransporten, hoeveelheidsbepaling (wegen, bemonsteren en analyseren) en het vaststellen van de leverancier en afnemer. Hoofdstuk 5 gaat in op de controle en handhaving en probeert antwoord te geven op de vraag of het vooraf stellen van eisen aan intermediaire ondernemingen effectief is voor wat betreft de controle en handhaving en het tegengaan van fraude. Hoofdstuk 6 behandelt de eisen aan mesttransporten in het kader van nieuw mestbeleid. Hierbij wordt per onderdeel aangegeven wat een mogelijke oplossing kan zijn voor geconstateerde gebreken of te verwachten fraude. Daar waar een oplossing niet voorhanden is wordt dit aangegeven. In hoofdstuk 7 worden de aangedragen oplossingen vervolgens in drie scenario's omgezet en beoordeeld op uitvoeringslasten voor de overheid, administratieve lasten voor de sector en sturingskracht van de voorgestelde maatregel.

2 Analyse, doelstelling en afbakening

2.1 Analyse probleem

Binnen de verfijnde systematiek van MINAS zijn bedrijven verplicht de aan- en afvoer van dierlijke mest te laten wegen, bemonsteren en analyseren door een door de overheid erkend monsternemer. De methodiek alsmede de apparatuur voor wegen, bemonsteren en analyseren is gedetailleerd vastgelegd in wettelijke bepalingen. Sinds de start van MINAS in 1998 is de apparatuur voor bemonstering van dunne mest stapsgewijs uitgebreid met als doel zoveel mogelijk de invloed van menselijk handelen uit te schakelen en daarmee de fraudebestendigheid te vergroten. De finale stap in de verbetering van de fraudebestendigheid bij de bemonstering van dunne mest was voorzien voor 1 januari 2003 met de introductie van Automatische Gegevensregistratie (AGR). Met AGR wordt een onlosmakelijke koppeling tussen de vracht mest, het mestmonster en het bij het transport op te maken vervoersbewijs gerealiseerd. Vanwege de onzekerheid over de toekomst van MINAS heeft Staatssecretaris Odink in november 2002 besloten de introductie van AGR uit te stellen totdat er meer zekerheid zou bestaan over de toekomst van het mestbeleid.

Van het totale bedrijfsoverschot aan fosfaat in Nederland wordt circa 40% als vaste mest afgevoerd⁴. Dit grote aandeel in de totale hoeveelheid getransporteerde mineralen maakt een fraudebestendige methode van bemonstering zeer wenselijk. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat het ontwikkelen van een volledig geautomatiseerd, fraudebestendig en in de praktijk bruikbaar systeem van bemonstering van vaste dierlijke meststoffen niet tot de mogelijkheden behoort.

Geaccrediteerde en door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen laboratoria zijn verantwoordelijk voor de bepaling van de stikstof- en fosfaatgehalten in de mestmonsters. De Raad voor de Accreditatie ziet toe op de kwaliteit van de laboratoria en de wijze waarop de mestmonsters geanalyseerd worden. Op dit moment zijn er tien laboratoria door de Minister erkend. De resultaten van de analyses worden via de intermediair doorgegeven aan Bureau Heffingen. De laboratoria zijn tevens verplicht de analyseresultaten aan Bureau Heffingen door te geven. Deze resultaten worden gebruikt als controlebestand.

Bij de registratie van mesttransporten wordt gebruik gemaakt van het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM); hierna te noemen: vervoersbewijs). Het VDM dient bij ieder transport van dierlijke meststoffen volledig en naar waarheid opgesteld te worden. Het origineel dient, na vermelding van de uit de analyse van het mestmonster gebleken gehalten aan fosfaat en stikstof, opgestuurd te worden aan Bureau Heffingen. Leverancier, vervoerder en afnemer behouden ieder een doorslag van het formulier. Het VDM kan ook elektronisch verzonden worden aan Bureau Heffingen. Het origineel dient dan op het bedrijf van de intermediair bewaard te blijven. In 2003 ontving Bureau Heffingen 55% van de

⁴ Cijfer heeft betrekking op 2001. Komt overeen met 12% van het totaal aantal uitgevoerde mesttransporten in dat jaar (cijfers Bureau Heffingen).

VDM's via de elektronische route. In totaal dienden circa 110 intermediairs via deze route hun VDM's in.

Naast het vervoersbewijs zijn er nog een aantal formulieren die uitsluitend bij de export van dierlijke meststoffen verplicht zijn. Het gaat hierbij om de CMR-vrachtbrief, de RVV-gezondheidsverklaring, het EVOA-transportformulier, het kennisgevingsformulier EVOA en het formulier Melding export dierlijke meststoffen.

Fraude bij de levering, het transport en de afname van dierlijke meststoffen kan in beginsel teruggebracht worden tot één enkel motief; Ontduiken van wet- en regelgeving levert kostenbesparing op. De kosten voor de afvoer van dierlijke meststoffen vormen een kostenpost voor de intensieve veehouderij. In de Toelichting bij de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen van 4 december 1997 werd reeds opgemerkt dat de fraudedruk samenhangt *“met de hoogte van de kosten die een ondernemer moet maken voor het transport van dierlijke meststoffen”*. Aan alles wat met de levering, het transport en de afname van dierlijke meststoffen te maken heeft hangt een financieel plaatje. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt zullen alle partijen die betrokken zijn bij de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen er op gericht zijn dit financiële plaatje zo gunstig mogelijk in te vullen. De rollen van de verschillende partijen kunnen als volgt worden aangemerkt:

- ⇒ De producent is gebaat bij een zo goedkoop mogelijke afzet van zijn dierlijke mest en het voorkomen van sancties vanwege een te geringe afvoer van mineralen. Daarnaast zal in veel gevallen de producent extra mineralen op zijn eigen grond willen aanwenden. De producent maakt de vervoerder 'partner in crime'.
- ⇒ De vervoerder is gebaat bij een optimale benutting van zijn transportcapaciteit en bij een maximale vergoeding per afgevoerde cq. afgeleverde eenheid dierlijke mest. Daarnaast is de vervoerder, voor het behoud van zijn klanten, erbij gebaat zoveel mogelijk aan de wensen van deze klanten te voldoen.
- ⇒ De afnemer is in veel situaties gebaat bij een grotere gift aan dierlijke meststoffen als wettelijk is toegestaan. Hij maakt de vervoerder hiervan deelgenoot. De akkerbouwer streeft naar een maximale vergoeding voor de afname van mineralen.

Het gemeenschappelijk belang van alle partijen wordt weerspiegeld in de 'drive' om de kosten die betrekking hebben op het transport en het aanwenden van dierlijke mest zo laag mogelijk te houden.

De intermediair wordt door beide categorieën van zijn klanten – veehouders aan de ene en akkerbouwers aan de andere kant – gevraagd de verschillende belangen zo goed mogelijk te faciliteren. Dit legt een grote druk op de intermediair.

In 2003 was er sprake van een, in ieder geval in de praktijk gesignaleerd, tekort van dierlijke mest op de Nederlandse markt. Akkerbouwers in het Noorden van Nederland zijn het meest afhankelijk van aanvoer over relatief grote afstanden. Hier wordt het tekort dan ook het sterkst gevoeld. De afname van het aanbod in dierlijke mest wordt bevestigd door een afname van het aantal geregistreerde mesttransporten bij Bureau Heffingen. Tot en met oktober 2003 werd in totaal 25% minder mest vervoerd dan in dezelfde periode in 2002. Ook vanuit de intermediaire sector komen de signalen dat aanzienlijk minder getransporteerd wordt. Het tekort aan dierlijke mest betekent een afname van de kosten voor de afzet van dierlijke mest voor veehouders. De druk om te frauderen blijft echter bestaan. Immers, de kosten voor bemonstering, analyse en transport van mest moeten ergens opgebracht worden. Is het niet vanuit de veehouderij dan is het wel vanuit de akkerbouw⁵. En bij een afnemende markt

⁵ In het najaar van 2003 werd er € 5,-/ton door akkerbouwers betaald voor pluimveemest! Dit terwijl al jaren gebruikelijk is dat akkerbouwers geld bij krijgen voor de afname van dierlijke mest of dat de mest gratis wordt afgeleverd en aangewend.

ontstaat er een grotere concurrentie tussen intermediaire ondernemingen. In het rapport *Vereenvoudiging MINAS; Verkenning van opties* werd reeds geconcludeerd: “Hoe meer mestintermediairs frauderen [...], hoe groter de druk bij de eerlijke intermediairs wordt om uit concurrentie overwegingen hieraan mee te doen; ook dat is marktwerking”⁶.

2.2 Doelstelling project

Ook in het nieuwe mestbeleid wordt elke veehouder, die op basis van een stelsel van gebruiksnorm op bedrijfsniveau een overschot aan dierlijke mest produceert, verplicht dit overschot op een verantwoorde wijze af te zetten. Akkerbouwers hebben op basis van het stelsel van gebruiksnormen een maximale ruimte om mineralen uit dierlijke mest aan te wenden. De veehouder kan zijn overschot afzetten naar:

1. een akkerbouwer of extensieve veehouder die op basis van het stelsel van gebruiksnormen ruimte heeft om dierlijke mest op zijn grond aan te wenden;
2. een afnemer in het buitenland;
3. een be- of verwerkingsinstallatie;
4. een intermediaire onderneming (opslag in mestsilo).

In de huidige systematiek wordt circa 95% van de afvoer van bedrijfsoverschotten gerealiseerd door intermediaire ondernemingen. Als het gaat om de landelijke spreiding van bedrijfsoverschotten van intensieve veehouderijen spelen intermediaire ondernemingen daarmee een cruciale rol. Uit de analyse van de problematiek rond mesttransporten moge duidelijk zijn geworden dat de kosten die gepaard gaan met de aan- en afvoer van dierlijke mest – directe kosten en afgeleide kosten zoals onder andere een MINAS-heffing – een incentive zijn om te frauderen. Bij het overgrote gedeelte van de mesttransporten heeft de intermediair zelf weinig tot geen belang om te frauderen. Immers, 90% van afvoer van dierlijke mest van overschotbedrijven gebeurt rechtstreeks zonder tussenopslag⁷. Alleen in het geval dierlijke mest in opslag wordt genomen loopt de intermediair zelf het risico dat hij een niet sluitende mineralenbalans heeft met als gevolg een sanctie.

Veel van de fraude wordt ingegeven door verzoeken van veehouders en/of akkerbouwers aan een intermediaire onderneming. De intermediair wordt gevraagd medewerking te verlenen aan het ontduiken van de wet- en regelgeving ten faveure van de veehouder en/of de akkerbouwer. Een veel gehoord verzoek vanuit de intermediaire sector richting de overheid is dan ook dat men graag middelen tot zijn beschikking krijgt om weerstand te bieden aan de druk van de veehouders en akkerbouwers. Met deze middelen doelt de intermediair op vanuit wet- en regelgeving voorgeschreven apparatuur dan wel procedures die het voor hem mogelijk maken – of in ieder geval een hogere drempel opwerpen – verzoeken van zijn klanten te weigeren. Weigering door een intermediair in de huidige situatie betekent in vele gevallen het verlies van klanten en daarmee van marktaandeel en omzet.

Uit bovenstaande kan de volgende probleemstelling worden geformuleerd: De aan- en afvoer van mineralen uit dierlijke mest brengt directe en indirecte kosten met zich mee voor landbouwbedrijven. Ontduiken van de wet- en regelgeving die moet zorgdragen voor een verantwoorde afzet van mineralen uit deze dierlijke mest

⁶ *Vereenvoudiging MINAS: Verkenning van opties*, Expertisecentrum LNV, nr. 2003/184 (januari 2003)

⁷ Hierbij dient één kanttekening gemaakt te worden. In veel gevallen is de intermediair diegene die de afzet van de dierlijke meststoffen regelt. De veehouder betaald de intermediair een bedrag per ton (in 2003 gemiddeld € 10,-/ton) voor de afvoer en de bemonstering en analyse. Het is in deze gevallen voor een intermediair lucratief om de mestafzet op een zo kort mogelijke afstand te realiseren.

levert kostenbesparing op. Het stelsel van gebruiksnormen zal in deze situatie geen verandering brengen en de fraudedruk wellicht zelfs versterken.

Het doel van het Project Mesttransporten is tweeledig:

1. Het leveren van een analyse van het complete traject van het transport van dierlijke mest van leverancier tot afnemer met een beschrijving van alle daaraan verbonden voor- en nadelen van het oogpunt van naleving van wet- en regelgeving, administratie lasten en uitvoeringskosten.
2. Het formuleren van een aantal varianten die resulteren in een verbetering van de fraudebestendigheid van mesttransporten, rekening houdend met de door het Project Uitvoeringsvarianten Nieuw Mestbeleid geformuleerde varianten voor implementatie van een gebruiksnorm en het streven naar een reductie in administratieve lasten en uitvoeringskosten van beide 40%.

2.3 Afbakening

Het project heeft niet tot doel een volledig uitgewerkte oplossing te bieden voor alle geconstateerde problemen ten aanzien het volledige traject van mesttransporten. Zo is reeds bij voorbaat bekend dat voor het probleem van de fraudebestendigheid van de bemonstering van stapelbare mest op dit moment geen sluitende oplossing gevonden kan worden. Daar waar de projectgroep stuit op voor het moment onoplosbare problemen wordt dit aangegeven en waar mogelijk voorzien van een advies.

3 Inventarisatie mesttransporten

Er kan op verschillende manieren naar mesttransporten worden gekeken ofwel, transporten kunnen op velerlei manieren worden ingedeeld. Zo kunnen ze bijvoorbeeld worden ingedeeld naar transportroute, naar vervoersafstand, naar risicogevoeligheid in verband met het risicoprofiel van het bedrijf, naar type transport (forfaitair- of verfijnd), naar transporten van dunne mest en vaste mest, naar type vervoerder, etc. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van mesttransporten zoals deze in Nederland plaatsvinden op basis van de volgende drie indelingen:

- ⇒ naar transportroute (§ 3.1);
- ⇒ op basis van transportafstand (§ 3.2);
- ⇒ op basis een risicoprofiel (§ 3.3).

3.1 Indeling naar transportroute

In deze paragraaf is een inventarisatie gemaakt van de transporten naar transportroute die thans gangbaar zijn, met een beschrijving van de kenmerken. In alle hieronder beschreven situaties geldt dat de houder van de mest verantwoordelijk is voor de correcte naleving van de wettelijke regels rond het mesttransport.

3.1.1 Transport (uitrijden) binnen het eigen bedrijf

Binnen een bedrijf vindt een deel van de mesttransporten plaats over eigen grond, maar bij een bedrijf met grond op grotere afstand zal het mesttransport ook over de openbare weg plaats moeten vinden. Deze interne transporten hoeven niet over een vervoersbewijs (VDM) te beschikken, en kunnen daardoor bij fysieke controle voor verwarring zorgen. Bemonstering en analyse van mest is bij deze categorie transporten niet van toepassing.

3.1.2 Directe levering

Boer-boer transport

Dit mesttransport vindt plaats onder de voorwaarden van boer-boer transport; dat wil zeggen transporten, uitgevoerd vanuit veehouderijbedrijven met een maximaal bedrijfsoverschot van 500 kg fosfaat (voor pluimveebedrijven 2000 kg fosfaat) binnen een straal van 10 km waarbij de ontvangende partij een maximale hoeveelheid van 500 kg fosfaat mag afnemen. Is het bedrijfsoverschot groter dan de genoemde waarden, dan moet er gewogen en bemonsterd worden. Het mesttransport kan worden uitgevoerd met een transportmiddel van de veehouder of de akkerbouwer, dan wel via een transporteur (loonwerker) die door de veehouder of akkerbouwer wordt ingehuurd. Een Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) is bij alle mesttransporten vereist, dus ook bij boer-boer transporten. Bemonstering en analyse van de mest is bij boer-boer transport niet van toepassing; het gewicht wordt geschat en de gehalten van de mest worden forfaitair vastgesteld. In § 4.5.2 is cijfermatige informatie gegeven over het voorkomen van boer-boer transporten.

Veehouder - Akkerbouwer (gebruiker, verwerker)

Wanneer een direct mesttransport van veehouder naar akkerbouwer niet valt onder boer-boer transport (zie boven), zal – op een klein aantal forfaitaire transporten na – de mest gewogen en bemonsterd moeten worden. Bemonstering mag alleen worden

verricht door een erkend intermediair of een onafhankelijk monsternemer. De monsternemer draagt zorg voor aflevering van het monster bij een geaccrediteerd laboratorium. Het mesttransport kan worden uitgevoerd met een transportmiddel van de veehouder of de akkerbouwer, dan wel via een transporteur (loonwerker) die door de veehouder of akkerbouwer wordt ingehuurd.

3.1.3 Levering via intermediair

Veehouder- intermediair - akkerbouwer (gebruiker, verwerker)

De veehouder levert aan de intermediair en de intermediair levert aan de akkerbouwer. De veehouder heeft over het algemeen geen bemoeienis met de bestemming van de mest aangezien dit volledig door de intermediair wordt geregeld. De intermediair/transporteur vult het VDM in en verzamelt de benodigde handtekeningen. Het vervoer van de mest kan plaatsvinden met een vervoermiddel van de intermediair zelf, maar de intermediair kan eventueel ook een transportmiddel (eventueel met chauffeur) lenen/huren van een andere erkende intermediair. Bemonstering mag alleen worden verricht door een erkend intermediair of een onafhankelijk monsternemer. De monsternemer draagt zorg voor aflevering van het monster bij een geaccrediteerd laboratorium.

Veehouder – intermediair – loonwerker - akkerbouwer

In deze situatie heeft de veehouder (A) een overeenkomst met intermediair (B) voor de afvoer van mest. De intermediair/transporteur zorgt voor het transport. De intermediair (B) heeft afspraken met een loonwerker (C) in een akkerbouwgebied. Deze loonwerker heeft op zijn beurt een afspraak met akkerbouwer (D) over het uitrijden van de mest. De veehouder levert aan de intermediair (B) en heeft verder geen invloed op de bestemming van de mest. Loonwerker (C), die werkt in opdracht van de akkerbouwer, bepaalt wanneer hij bij de akkerbouwer mest kan uitrijden en geeft de opdracht/vraagt aan intermediair (B) wanneer de mest geleverd kan worden. De loonwerker (C) is dus alleen contactpersoon. De intermediair/vervoerder (B) draagt zorg voor volledige invulling/afwikkeling van het VDM. Bemonstering van de mest mag alleen worden verricht door een erkend intermediair of een onafhankelijk monsternemer. De monsternemer draagt zorg voor aflevering van het monster bij een geaccrediteerd laboratorium.

3.1.4 Levering via tussenopslag bij intermediair

Veehouder - mestopslag intermediair.

De veehouder levert mest aan een intermediair waarbij het daadwerkelijk transport van de mest kan plaats vinden door de intermediair of door een loonwerker/intermediair die is ingehuurd door de erkend intermediair. De intermediair is als houder van de opslagrichting verantwoordelijk is voor het beheer (in bewaring houden c.q. afvoeren) van de dierlijke mest. Indien sprake is van een geregistreerde opslag houdt de intermediair een registratie (H1-staat) bij van alle aan- en afvoer van mest vanuit deze opslag. Bemonstering van de mest moet worden verricht door een erkend intermediair of een onafhankelijk monsternemer. De monsternemer draagt zorg voor aflevering van het monster bij een geaccrediteerd laboratorium.

In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de totale hoeveelheid mest (uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof en tonnen mest) die door intermediaire ondernemingen in opslag worden genomen. Afgezet tegen de totale afvoer van bedrijfsoverschot vertegenwoordigt opslag een percentage van ongeveer 18% van deze afvoer⁸.

⁸ In 2001 bedroeg de totale afvoer van Nederlandse landbouwbedrijven 79 miljoen kilogram fosfaat. In 2001 bedroeg de totale in opslag genomen mest, uitgedrukt in fosfaat, ruim 14 miljoen kilogram. Dit komt overeen met 17%.

Tabel 3.1 Mest in opslag genomen door intermediairs, excl. Transport van silo naar silo, uitgesplitst naar jaar (1998 – 2002) en periode (binnen en buiten uitrijseizoen)

Jaar/periode	Fosfaat in kilogrammen	Stikstof in kilogrammen	Mest in tonnen
Totaal 1998	11.211.855	17.565.549	2.605.637
sep t/m jan	5.891.305	9.411.013	1.453.691
feb t/m aug	5.320.550	8.154.536	1.151.946
Totaal 1999	14.537.317	21.650.508	2.771.083
sep t/m jan	7.419.379	10.989.842	1.480.611
feb t/m aug	7.117.938	10.660.666	1.290.472
Totaal 2000	15.345.731	23.285.411	2.960.774
sep t/m jan	7.120.321	11.150.973	1.486.088
feb t/m aug	8.225.410	12.134.438	1.474.685
Totaal 2001	14.039.899	21.775.353	3.117.087
sep t/m jan	6.492.423	10.124.743	1.529.449
feb t/m aug	7.547.476	11.650.610	1.587.637
Totaal 2002	12.283.821	18.715.412	2.629.761
sep t/m jan	5.737.333	8.826.866	1.248.740
feb t/m aug	6.546.488	9.888.546	1.381.022

Intermediair uit mestopslag → Akkerbouwer (gebruiker, verwerker)

De intermediair levert vanuit zijn voorraad mest aan akkerbouwers (eventueel gebruikers, verwerkers) en maakt daarbij gebruik van een VDM. Bij aflevering van mest uit de opslag moet elke vracht bemonsterd en geanalyseerd worden. Bemonstering van de mest moet worden verricht door een erkend intermediair of een onafhankelijk monsternemer. De monsternemer draagt zorg voor aflevering van het monster bij een geaccrediteerd laboratorium.

3.1.5 Export van mest

Export vindt altijd plaats vanuit één mestopslag, die zowel bij een veehouder als bij een intermediair kan liggen. Echter, bij export naar Duitsland is tussenopslag van mest (dat wil zeggen opslag, niet bij de eindgebruiker) niet toegestaan. Duitsland stelt de eis dat de mest rechtstreeks van de veehouder naar de afnemer in Duitsland wordt vervoerd. Bemonstering van de mest moet worden verricht door een erkend intermediair of een onafhankelijk monsternemer. De monsternemer draagt zorg voor aflevering van het monster bij een geaccrediteerd laboratorium.

Handelsverkeer in niet-verwerkte pluimveemest is toegestaan indien afkomstig uit een land waar geen beperkingen gelden in verband met de ziekte van Newcastle en Aviaire Influenza (AI ofwel Vogelpest) en indien het transport vergezeld gaat van een gezondheidscertificaat.

In tabel 3.2 en 3.3 zijn respectievelijk de totale export en de totale import, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof en tonnen mest, weergegeven voor de jaren 1998 tot en met 2002.

Tabel 3.2 Export in kilogrammen fosfaat en stikstof en tonnen mest

Jaar	Export fosfaat in kg	Export stikstof in kg	Export mest In tonnen
1998	5.210.164	6.888.830	288.481
1999	8.565.382	10.516.409	466.510
2000	14.891.636	17.424.944	702.805
2001	16.814.746	18.548.651	731.345
2002	17.749.594	21.552.657	772.467

Tabel 3.3 Import in kilogrammen fosfaat en stikstof en tonnen mest

Jaar	Import fosfaat in kg	Import stikstof in kg	Import mest In tonnen
1998	64.625	133.649	14.716
1999	343.019	626.263	49.117
2000	419.312	728.613	53.397
2001	232.382	364.514	43.483
2002	1.114.611	1.574.467	114.055

3.2 Indeling mesttransporten op basis van vervoersafstand

Onderstaand zijn voor verschillende transportafstanden een aantal eigenschappen opgesomd welke die transporten kenmerken. Hoewel boer-boer transport een vorm is van korte-afstand-transport wordt deze toch apart genoemd vanwege enkele bijzondere kenmerken.

3.2.1 Boer-boer transport

- ⇒ geldt alleen voor bedrijven met een bedrijfsoverschot fosfaat <500 kg (of < 2000 kg voor pluimveebedrijven);
- ⇒ vervoersafstand is minder dan 10 km;
- ⇒ het gaat om een beperkte hoeveelheid mineralen:
 - afvoer van een veehouderijbedrijf is maximaal 500 kg P₂O₅
 - voor pluimveemest geldt maximaal 2000 kg P₂O₅
 - aanvoer op een akkerbouwbedrijf is maximaal 500 kg P₂O₅
- ⇒ gehalten zijn forfaitair vastgelegd;
- ⇒ gewicht wordt niet gewogen, maar geschat;
- ⇒ vooral eigen vervoersmiddelen worden ingezet;
- ⇒ transportkosten zijn laag.

3.2.2 Korte afstand

- ⇒ vervoersafstand ligt binnen de regio;
- ⇒ vervoer binnen eigen bedrijf gebeurt zonder VDM;
- ⇒ contract-transporten boer- (erkende) afnemer (met VDM);
- ⇒ ongekenkend (trekkers) + gekentekend vervoer (vrachtwagens);
- ⇒ eigen vervoersmiddelen + ingehuurde vervoersmiddelen (tank heeft wel een apart registratienummer);

- ⇒ gelede transportmiddelen zijn mogelijk;
- ⇒ meest verfijnd vervoer;
- ⇒ vaste mest + dunne mest worden vervoerd;
- ⇒ transportkosten zijn relatief laag.

3.2.3 Lange afstand

- ⇒ vervoersafstand ligt buiten de regio;
- ⇒ vervoer eventueel nog binnen eigen bedrijf mogelijk (zonder VDM);
- ⇒ contract-transporten boer- (erkende) afnemer met VDM;
- ⇒ gekentekend vervoer (vrachtwagens);
- ⇒ inzet van gehuurde vervoersmiddelen;
- ⇒ gelede transportmiddelen zijn mogelijk;
- ⇒ uitsluitend verfijnd vervoer;
- ⇒ vervoer van vaste mest, dunne mest en verwerkte mest;
- ⇒ transport kosten zijn relatief hoog;

3.2.4 Met tussenopslag

- ⇒ zie lange afstand transport;
- ⇒ ten opzichte van lange afstand transport extra op- en overslagkosten.

3.2.5 Export

- ⇒ zie lange afstand transport;
- ⇒ export vanaf één exportplaats (voor Duitsland geldt rechtstreeks transport van veehouderijbedrijf naar Duitse afnemer);
- ⇒ in geval van export op basis van MAO is melding vooraf verplicht;
- ⇒ kent extra begeleidende documenten: (CMR-vrachtbrief, EVOA-transportformulier, kennisgevingsformulier EVOA, RVV-gezondheidsverklaring, meldingsformulier export dierlijke meststoffen);
- ⇒ eindgebruiker mest valt niet onder Nederlands mestbeleid;
- ⇒ transport verloopt via (erkende) exporteurs;
- ⇒ inzet van (buitenlandse) charters komt veel voor;
- ⇒ vervoer van vaste mest + be-/verwerkte mest (gedroogd, gekorrel, verpakt, gecomposteerd, gehygiëniseerd, e.d);
- ⇒ uitsluitend verfijnd vervoer;

3.3 Indeling mesttransporten op basis van het risicoprofiel van een bedrijf

Overall waar sprake is van vervoer, is ook sprake van een risico dat het vervoer niet of niet goed wordt uitgevoerd, en dat heeft dan nadelige gevolgen voor het milieu. Het risico wordt vooral veroorzaakt door economische belangen, en in samenhang daarmee zijn de risico's in de overschotgebieden groter dan in de tekortgebieden. Risico's zijn er zowel bij de afvoer van mest als ook bij het accepteren van mest. Er kan onderscheid gemaakt worden in landbouwbedrijven op basis van hun potentieel risico voor het milieu; namelijk hun dierlijke mestproductie (=eigen mestproductie + aanvoer van dierlijke mest) in relatie tot de plaatsingsruimte op eigen grond. Anders gezegd: grondgebondenheid leidt tot een laag potentieel milieurisico en omgekeerd.

3.3.1 Risico's van het mestproducerend bedrijf

Op grond van de normen van de Nitraatrichtlijn kan volgende indeling worden voorgesteld:

Geen milieurisico

Hieronder vallen bedrijven zonder een bedrijfsoverschot dierlijke mest, rekening houdend met grondsoorten die niet uitspoelingsgevoelig zijn. Gelet op het maximaal

gebruik van dierlijke mest van 170/250 kg N/ha, zal aanvullend kunstmest nodig zijn om economische opbrengsten te realiseren. Mesttransporten vanaf die bedrijven naar andere bedrijven zullen niet frequent voorkomen. Voorbeelden van bedrijven zonder milieurisico zijn: akkerbouwbedrijven met een kleine tak veehouderij, en grondgebonden veehouderijbedrijven.

Beperkt milieurisico

Bedrijven met een beperkt overschot dierlijke mest en met grond hebben een beperkt milieurisico. Voor het overgrote deel kunnen deze bedrijven de op het bedrijf geproduceerde mest afzetten op de eigen grond. Het is echter nog wel aantrekkelijk om de toegestane gebruiksnorm van 170/250 kg N/ha enigszins te overschrijden om de afvoer van dierlijke mest, en daarmee de kosten, te beperken. Voorbeelden van bedrijven met een beperkt milieurisico zijn intensievere melkveehouderijen c.q. grondgebonden veehouderij binnen de derogatienorm.

Hoog milieurisico

Bedrijven met een hoog milieurisico kenmerken zich door een duidelijk hogere dierlijke mestproductie dan 170 kg N/ha respectievelijk de derogatienorm van 250 kg N/ha. Er is dus sprake van een overschot dat van het bedrijf moet worden afgevoerd naar met name de akkerbouw en de extensieve veehouderij. Vanwege de transportkosten die dit met zich meebrengt vormen deze overschotbedrijven - vooral wanneer ze liggen op uitspoelingsgevoelige gronden - een potentieel milieurisico. Voorbeelden van risicobedrijven zijn: intensieve melkveehouderijen, intensieve hokdierbedrijven en intensieve gemengde bedrijven (bv. melkvee + varkens).

3.3.2 Risico's van het mestaanvoerend bedrijf

Mestaanvoerende bedrijven hebben ruimte om dierlijke mest aan te voeren en vormen in principe geen risico. Echter, afhankelijk van de ligging van mestaanvoerende bedrijven in een gebied ten opzichte van mestoverschotbedrijven kan het gebeuren dat deze bedrijven meer mest accepteren dan volgens de normen is toegestaan. Financieel gewin is ook hierbij uiteraard de drijfveer. Het milieurisico wordt laag ingeschat wanneer mestaanvoerende bedrijven op grote afstand liggen van mestoverschotbedrijven (bijv. >50 km); dan is de kans kleiner dat hen goedkoop mest wordt aangeboden. Bij mestaanvoerende bedrijven die binnen, of op geringe afstand van mestoverschotbedrijven en/of mestoverschotgebieden liggen, is daarentegen een grote kans dat hen goedkoop mest wordt aangeboden; hier is het milieurisico dus groot.

4 Risicoanalyse mesttransporten

4.1 Het transport van dierlijke mest

Om vast te stellen of de gebruiksnorm wordt overschreden is de aan- en afvoer van dierlijke mest één van de variabelen. De Nitraatrichtlijn stelt echter zelf geen eisen aan het transport van mest. Toch wordt dit in de Nederlandse situatie als kritische succesfactor voor het nieuwe mestbeleid gezien. Jaarlijks moeten namelijk grote hoeveelheden mest vanuit de overschotgebieden naar de akkerbouwgebieden getransporteerd worden.

De kosten voor het verwijderen van dierlijke mest vormen voor vele bedrijven een grote kostenpost⁹. Met name in de afgelopen jaren is de financiële situatie in delen van de sector dusdanig verslechterd dat kosten voor mesttransport een grote druk leggen op de financiële positie van bedrijven. De druk om te frauderen is derhalve erg groot. De mogelijkheden zijn in de huidige situatie groot en de pakkans is relatief gering. Er komen dan ook steeds meer signalen dat er op vrij grote schaal wordt gefraudeerd met het transport van dierlijke mest. De daadwerkelijke fysieke meststroom gaat hierbij steeds meer afwijken van de, aan Bureau Heffingen gerapporteerde, papieren meststroom. Deze fraude kan leiden tot een forse lokale milieubelasting door overbemesting. Bij het transport over grotere afstanden zijn de kosten relatief hoog en is de druk om te frauderen extra aanwezig. Uit cijfers van Bureau Heffingen blijkt dat veehouderijbedrijven met een bedrijfsoverschot over het algemeen de mest zo dicht mogelijk bij huis afzetten. Zoals valt af te lezen uit tabel 4.1 werd in 2002 slechts 5% van het bedrijfsoverschot uit Noord-Brabant afgezet in Groningen en Friesland, tegen bijna 28% in de aan Noord-Brabant grenzende provincies Zeeland, Limburg, Zuid-Holland en Gelderland. Van het bedrijfsoverschot in Noord-Brabant vindt nog 43% een bestemming binnen de grenzen van de eigen provincie. In totaal werd daarmee 71% van het totale bedrijfsoverschot uit de provincie Noord-Brabant op korte en middellange afstand afgezet. De cijfers voor de provincie Gelderland laten een soortgelijk plaatje zien. In totaal werd 60% van het totale bedrijfsoverschot uit de provincie Gelderland op korte tot middellange afstand afgezet.

⁹ De kosten voor mestafzet kunnen oplopen van 3,2% van de totale toegerekende kosten voor een vleeskuikenbedrijf tot 9,5% voor een fokvarkensbedrijf (Boekjaar 1999/2000. Bron: Bedrijveninformatienet van het LEI)

Tabel 4.1 Bestemming bedrijfsoverschot provincies Noord-Brabant en Gelderland

	kg stikstof (x 1000 kg)	percentage
Bedrijfsoverschot Noord-Brabant	47.700	100 %
Waarvan geplaatst in:		
⇒ Noord-Brabant	20.510	43 %
⇒ aangrenzende provincies ¹	13.350	28 %
⇒ noordelijke provincies ²	2.370	5 %
⇒ overige provincies	4.290	9 %
⇒ geplaatst in het buitenland	7.160	15 %
	kg stikstof (x 1000 kg)	percentage
Bedrijfsoverschot Gelderland	24.800	100 %
Waarvan geplaatst in:		
⇒ Gelderland	8.930	36 %
⇒ aangrenzende provincies ³	5.950	24 %
⇒ noordelijke provincies ² en Zeeland	2.980	12 %
⇒ overige provincies	3.720	15 %
⇒ geplaatst in het buitenland	3.220	13 %

¹ De provincies Zeeland, Zuid-Holland, Limburg en Gelderland

² De provincies Groningen en Friesland

³ De provincies Overijssel, Utrecht, Flevoland, Zuid-Holland en Noord-Brabant

Ongeacht de vormgeving van het nieuwe mestbeleid zal, als direct gevolg van de introductie van een gebruiksnorm voor dierlijke mest en een gebruiksnorm voor totale bemesting, het transport van mest een belangrijke factor blijven in de praktijk van het mestbeleid. Sterker nog, het transport van mest zal, zeker in de beginjaren vanaf 2006, wel eens in omvang kunnen/moeten toenemen als gevolg van de grotere afvoer van dierlijke mest bij vooral de melkveehouderij. Daarnaast bestaat er een kans dat de druk om te frauderen zal toenemen als gevolg van de strengere normen voor de akkerbouw. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de risico's met betrekking tot het traject van het transport van dierlijke mest. Het gaat hierbij om de volgende min of meer te onderscheiden onderdelen:

- ⇒ Administratie (§ 4.2).
- ⇒ Hoeveelheidsbepaling (§ 4.3):
 - Wegen (§ 4.3.1);
 - Bemonsteren (§ 4.3.2);
 - Analyse (§ 4.3.3);
- ⇒ Plaatsbepaling (§ 4.4).
- ⇒ Boer-boer transporten (§ 4.5).
- ⇒ Export (§ 4.6).
- ⇒ Controle, handhaving en sanctionering (§ 4.7).

4.2 Administratie

Bij ieder transport van dierlijke meststoffen dient sinds 1 januari 2003 een Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) opgemaakt te worden. Het Vervoersbewijs is een verbetering ten opzichte van het oude Afleveringsbewijs Dierlijke Meststoffen. Voor één transport moesten in het verleden twee afleveringsbewijzen worden opgemaakt. Dit is teruggebracht tot één vervoersbewijs per transport. Het aantal benodigde transportdocumenten – en daarmee het aantal door Bureau heffingen te verwerken formulieren – is hiermee gehalveerd. Tevens moeten in de huidige systematiek de analyseresultaten door de vervoerder op het

VDM genoteerd worden. In de oude situatie werden deze resultaten apart aan het Bureau Heffingen aangeleverd door de MINAS-laboratoria, met veel koppelingsproblemen van dien.

Het vervoersbewijs bestaat uit een origineel en vier doorslagen. Het origineel dient opgestuurd te worden aan Bureau Heffingen. Leverancier, vervoerder en afnemer behouden ieder een doorslag van het formulier¹⁰. Het is daarnaast sinds 1 januari 2003 mogelijk om het vervoersbewijs elektronisch te verzenden aan Bureau Heffingen. Het originele bewijs dient dan in de eigen bedrijfsadministratie bewaard te worden. Alle bij het transport betrokken partijen ontvangen per kwartaal een *servicemelding* van Bureau Heffingen met daarop informatie over de geregistreerde vervoersbewijzen. Op die manier is het voor alle partijen mogelijk te controleren of datgene wat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden ook geregistreerd staat bij Bureau Heffingen¹¹.

Indien gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle van de MINAS-aangiften ontbreken dan wel foutief zijn, ontvangt de vervoerder van Bureau Heffingen gelijk met de servicemelding een *mutatieformulier*. De vervoerder is verplicht de ontbrekende of foutieve gegevens in te vullen en het formulier op te sturen aan Bureau Heffingen. De gehanteerde systematiek moet waarborgen dat die mesttransporten die ter registratie aan Bureau Heffingen worden gemeld volledig en foutloos worden vastgelegd. Deze systematiek waarborgt echter niet dat ook alle mesttransporten daadwerkelijk geregistreerd staan bij Bureau Heffingen of dat de vervoersbewijzen naar waarheid zijn ingevuld.

Naast het vervoersbewijs zijn er nog een aantal formulieren die uitsluitend bij de import en export van dierlijke meststoffen verplicht zijn:

1. Het CMR-document: Het CMR-document is een vrachtbrief dat, op basis van het *Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg* (1956), bij export van goederen binnen Europa verplicht moet worden opgemaakt. De intermediair dient een afschrift van het CMR-document in zijn administratie te bewaren als bewijs van de afzet van de dierlijke meststoffen aan een buitenlandse afnemer.
2. Gezondheidsverklaring: Krachtens de *Verordening tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten* (EG-verordening 1774/2002 van 3 oktober 2002) dient export van onbewerkte mest vergezeld te gaan van een *gezondheidscertificaat*. Dit gezondheidscertificaat wordt verstrekt door de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV). Een kopie van de gezondheidsverklaring dient door de intermediair in zijn administratie te worden bewaard.
3. EVOA-transportformulier: Iedere vracht mest die wordt geëxporteerd, dient vergezeld te gaan van een EVOA-transportformulier. Krachtens EG-verordening 259/93¹² dienen door middel van een standaard kennisgevingsformulier en een transportformulier de bevoegde meldpunten in de landen van verzending, doorvoer en eindbestemming op de hoogte gebracht te worden van het grensoverschrijdende transport¹³. De vervoerder (intermediair) meldt

¹⁰Er is nog een doorslag beschikbaar voor een eventuele 'overige betrokkene'.

¹¹De servicemelding geeft uitsluitend de vervoersbewijzen weer die in een kwartaal zijn verwerkt door Bureau Heffingen. Het is dus geen nauwkeurige weergave van die transporten die in dat kwartaal hebben plaatsgevonden. Momenteel wordt door Bureau Heffingen onderzocht of dit wel mogelijk is. Vanuit de intermediaire sector is hier nadrukkelijk om gevraagd aangezien de bedrijfsadministratie anders niet aansluit bij hetgeen op de servicemelding staat geregistreerd.

¹²*Verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap*

¹³In Nederland is het Internationaal Meldpunt Afvalstoffen te Woerden, aangewezen door het Ministerie van VROM, het officiële EVOA-meldpunt. Voor grensoverschrijdend verkeer van dierlijke meststoffen is echter geen officieel meldpunt ingericht. Bureau Heffingen treedt om die reden op als *aanspreekpunt* voor grensoverschrijdend verkeer. Overigens wordt mest binnen Nederland niet als afvalstof beschouwd.

voorafgaande aan het jaar met behulp van een kennisgevingsformulier onder andere hoeveel dierlijke mest hij het komende jaar denkt te gaan exporteren. Op basis van deze kennisgeving wordt een vergunning verstrekt.

4. Melding export: Ieder vracht mest die in het kader van een mestafzetovereenkomst wordt geëxporteerd door een erkend exporteur¹⁴, moet vooraf worden gemeld aan het Bureau Heffingen. Op het document worden onder andere gegevens vermeld omtrent plaats van herkomst, vervoerder en mestsoort.

Het risico met het vervoersbewijs bestaat er hoofdzakelijk uit dat het vervoersbewijs niet weergeeft wat er in de werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Veel van de fraudemogelijkheden bij het transport van dierlijke mest hebben betrekking op één of meerdere op het vervoersbewijs gevraagde gegevens. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een transport van zogenaamde 'grijze mest' – het transport wordt wel geregistreerd op een vervoersbewijs maar de afnemer is fictief of een ander dan wordt geregistreerd – dan wordt de afnemer niet naar waarheid ingevuld¹⁵. Dit betekent tevens dat in de meeste gevallen de verplichte handtekening eveneens vals is. Er is hierbij dan sprake van valsheid in geschrifte.

Kort gezegd komt het er op neer dat het vervoersbewijs eerder gebruikt wordt om fraude op andere onderdelen te verbloemen dan dat het frauderisico op zichzelf is.

4.3 Hoeveelheidsbepaling

4.3.1 Wegen

In een verfijnde systematiek wordt de hoeveelheid af- en aangevoerde mineralen bepaald door de gehalten aan fosfaat en stikstof in de dierlijke mest, uitgedrukt in kg/ton, vermenigvuldigd met het gewicht van de vracht. In een forfaitair systeem wordt de hoeveelheid mineralen vastgesteld door de forfaitaire normen voor stikstof en fosfaat te vermenigvuldigen met het gewicht van de vracht. Hiermee is het belang van de bepaling van de hoeveelheid dierlijke mest aangegeven.

Weging van vrachten dierlijke mest vindt op dit moment op twee manieren plaats. Er wordt gebruik gemaakt van weegbruggen en van aanboord weegsystemen. In beide gevallen wordt het netto gewicht van een vracht bepaald.

Nauwkeurigheid

Weegbruggen die in het kader van MINAS gebruikt mogen worden dienen periodiek een keuring te ondergaan. De keuring dient uitgevoerd te worden door een organisatie die voldoet aan de eisen zoals gesteld door het Nederlandse Meetinstituut (NMI). Deze periodieke keuring is vastgelegd in de IJkwet. In 1998 is door het Instituut voor Milieu- en Agritechniek (IMAG) een onderzoek uitgevoerd naar de verschillen in nauwkeurigheid tussen 25 weegbruggen die in het kader van MINAS gebruikt werden. De verschillen tussen deze weegbruggen waren minimaal. Er werd een maximale afwijking geconstateerd van 0,4% (maximaal 160 kg op een vrachtomvang van gemiddeld 36 ton)¹⁶.

Naast genoemde weegbruggen wordt er gebruik gemaakt van aanboord weegsystemen. Dit zijn weegsystemen die ingebouwd zijn in het voertuig. Deze aanboord weegsystemen dienen gekeurd te zijn volgens de eisen van het Nederlandse

¹⁴Erkenning op basis van het Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet en de Regeling erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet.

¹⁵In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen 'grijze' en 'zwarte mest'. Onder zwarte mest wordt uitsluitend die mest verstaan die niet in de administratie van de leverancier, de vervoerder en de afnemer wordt opgenomen.

¹⁶Hoeksma et al, *Verskil in weegresultaat tussen vaste geijkte weegbruggen*, Instituut voor Milieu- en Agritechniek (IMAG), nota P 98-75 (1998)

Meetinstituut (NMI) volgens de wettelijke eisen zoals gesteld in de IJkwet¹⁷. Het grote voordeel van deze systemen is dat er niet omgereden hoeft te worden naar weegbruggen (besparing transportkosten) maar dat ter plekke, na het laden en het lossen, het gewicht bepaald kan worden. Er is, in het kader van MINAS, geen onderzoek uitgevoerd naar de nauwkeurigheid van aanboord weegsystemen. Vanuit de sector komen er geen signalen binnen over vermeende onnauwkeurigheden bij het gebruik van deze systemen.

Fraude

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk reeds is opgemerkt kan fraude bij het transport van dierlijke mest in beginsel teruggebracht worden tot één motief; Ontduiken van wet- en regelgeving levert kostenbesparing op. Op het punt van de hoeveelheidsbepaling wordt kostenbesparing gerealiseerd daar waar een veehouder op papier meer dierlijke mest afvoert dan daadwerkelijk fysiek wordt afgevoerd. De veehouder kan buiten zijn boekhouding meer mineralen uit dierlijke mest op eigen grond gebruiken dan wel in de nabijheid van zijn eigen onderneming afzetten (tegen een vergoeding van de akkerbouwer en/of tegen lagere afvoerkosten).

De intermediair kan kosten besparen door de transportafstand tot een minimum te beperken. Indien na het laden van de vracht dierlijke mest de intermediair ten behoeve van de weging om moet rijden naar een weegbrug alvorens naar de plaats van bestemming te kunnen vertrekken, loont het om dit omrijden achterwege te laten. Indien het voertuig beschikt over een aanboord weegsysteem is dit geen probleem. Indien gebruik gemaakt moet worden van een weegbrug bestaat er de mogelijkheid de weging achterwege te laten en gebruik te maken van vooraf opgestelde weegbonnen. Deze weegbonnen kunnen bijvoorbeeld verkregen worden door bij een daadwerkelijke weging van deze weging meerdere bonnen af te (laten) drukken. Vervolgens worden de bonnen gebruikt voor andere vrachten. Het risico bestaat erin dat het daadwerkelijke gewicht niet overeenkomt met het gewicht op de weegbon.

Naast bovenstaande worden kosten bespaard door niet of niet tijdig weegbruggen en aanboord weegsystemen te onderwerpen aan keuringen door het Nederlandse Meetinstituut. Resultaat is een besparing op kosten (keuringskosten en kosten voor het tijdelijk niet in gebruik hebben van het weegwerktuig). Vanuit de intermediaire sector zijn signalen binnengekomen dat de keuring van weegapparatuur veel te wensen overlaat.

4.3.2 Bemonstering van dunne mest

Het Ministerie van LNV is vanaf 1995 nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de apparatuur voor bemonstering van dierlijke mest. De methodiek van bemonstering, het protocol voor analyse van de mestmonsters en de technische omschrijving van de bemonsteringsapparatuur hebben geresulteerd in een zeer technische en gedetailleerde omschrijving in wet- en regelgeving. Vanaf 1998 is in de praktijk ervaring opgedaan met een vanuit de overheid voorgeschreven wijze van bemonstering van dierlijke mest. Deze ervaringen zijn over het geheel genomen niet altijd positief. Hiervoor zijn een aantal oorzaken te benoemen¹⁸:

- ⇒ De afzetmarkt voor apparatuur is relatief klein. Niet veel bedrijven zijn bereid de benodigde ontwikkelingskosten op zich te nemen. Het gevolg is een markt waarin weinig concurrentie bestaat en de afnemers een beperkte keus hebben.
- ⇒ Kennis van de structuur en de werkwijze van de intermediaire sector, vooral in de beginjaren, ontbrak vaak bij de overheid. Hierdoor kwam men in de

¹⁷ Naast deze aanboord weegsystemen zijn er ook aanboord meetsystemen op de markt. Aangezien deze meetsystemen niet voldoen aan de definitie van een weegwerktuig volgens de IJkwet, dient voor het gebruik van een meetwerktuig een ontheffing aangevraagd te worden bij het ministerie van EZ.

¹⁸ Uit het rapport *Resultaat project "Nieuw Mestbeleid"* van het Expertisecentrum LNV (rapport nr. 2003/214V).

- beleidsvoorbereiding, het wetgevingstraject of uiteindelijk in de uitvoering en handhaving regelmatig voor (onaangename) verrassingen te staan.
- ⇒ De verscheidenheid in soorten voertuigen, mestsoorten en in de professionaliteit van de intermediaire ondernemingen is dusdanig groot, dat het voorschrijven van eenduidige wet- en regelgeving alsmede van technische apparatuur uiterst lastig is.
 - ⇒ Het ontwerp en de ontwikkeling van apparatuur werd regelmatig vertraagd door gewijzigde eisen en invoeringstrajecten.
 - ⇒ In de praktijk functioneerde de voorgeschreven apparatuur niet altijd naar wens. Het langdurige traject van de ontwikkeling van de monsterpot (MeMoPot) is hiervan het duidelijkste voorbeeld.
 - ⇒ De investeringsbereidheid binnen de intermediaire sector is in de loop van de tijd, mede door de onzekerheid over de toekomst van MINAS, vrijwel tot nul gereduceerd.
 - ⇒ Over het algemeen bestaat er een geringe acceptatie van wet- en regelgeving op het gebied van dierlijke mest. Zeker als deze kostprijsverhogend werkt.

Nauwkeurigheid

De nauwkeurigheid van de bemonsteringsapparatuur is de laatste jaren voortdurend onderwerp van (politieke) discussie. In de discussies over het 'MINAS-gat' werd vooral door de intensieve veehouderijsector en de Tweede Kamer met een beschuldigende vinger gewezen op de onnauwkeurigheid van de bemonstering van dierlijke mest. Uit onderzoek door het IMAG is gebleken dat de bemonsteringsnauwkeurigheid voor fosfaat 16% bedraagt bij het laden van een transportvoertuig met dunne mest¹⁹. De wettelijk toegestane toevallige afwijking bij bemonstering van dunne mest is voor fosfaat gesteld op 15%.

Uitgangspunt van de wettelijke toegestane afwijking van 15% bij de bemonstering van dierlijke meststoffen was de gedachte dat over een langere periode, en bij afvoer van meerdere vrachten dierlijke mest, de bemonsteringsfouten zouden uitmiddelen. Uit statistische analyse, uitgevoerd door Alterra in het kader van het onderzoek naar het MINAS-gat, is gebleken dat de totale fout over alle afgevoerde en bemonsterde vrachten weliswaar dichter bij nul komt, maar dat vrijwel altijd een afwijking naar boven of onder blijft bestaan²⁰. Hieruit kan geconcludeerd worden dat grondloze intensieve veehouderijbedrijven bij de afvoer van alle dierlijke mest van hun bedrijf aan het einde van een jaar vrijwel altijd op een saldo dan wel overschot aan fosfaat en stikstof uitkomen.

De apparatuur voor de bemonstering van dunne mest is vanaf 1996 regelmatig door het IMAG onderzocht op onder andere bemonsteringsnauwkeurigheid. Uit deze onderzoeken kan geconcludeerd worden dat de bemonsteringsnauwkeurigheid voor de meeste soorten dunne mest voldoet aan de wettelijk toegestane toevallige afwijking van 15%. Bij een aantal meestal dunne tot zeer dunne mestsoorten met een laag droge stofgehalte (o.a. kalvergiert en dunne zeugenmest), blijkt de huidige bemonsteringsapparatuur niet altijd de gewenste resultaten op te leveren. Het IMAG heeft in het eerder aangehaalde onderzoek onderzocht of de bemonsteringsnauwkeurigheid te vergroten is door van een vracht dunne mest meer dan de nu voorgeschreven 5 deelmonsters te nemen. Uit deze analyse blijkt dat met een toename van het aantal deelmonsters de nauwkeurigheid vergroot wordt. Echter, ook bij een groot aantal deelmonsters (20 of meer) blijft er sprake van een bepaalde mate van onnauwkeurigheid. Ook een recent onderzoek van het Praktijkonderzoek

¹⁹Hoeksma et al, november 2002, *Bemonsteringsnauwkeurigheid naar laden en lossen van transportvoertuigen drijfmest*, nota P 2002-79 en Hoeksma et al, november 2002, *Bemonsteringsnauwkeurigheid naar laden en lossen van transportvoertuigen drijfmest: aanvullende beschouwingen*, notitie 23-04-2003 (beide gepubliceerd op www.mestonderzoek.nl)

²⁰Zie voor een nadere uitwerking het rapport *Analyse van MINAS-overschotten op grondloze varkenshouderijen* van het Expertisecentrum LNV (rapport nr. 2003/198)

Veehouderij²¹ laat zien dat de nauwkeurigheid van bemonstering te vergroten is door het aantal deelmonsters uit te breiden. De verklaring hiervoor moet gevonden worden in het feit dat tijdens het laden van een transportvoertuig de samenstelling van de mest (soms sterk²²) kan fluctueren.

Het aanpassen van de bemonsteringstechniek door een groter aantal deelmonsters resulteert dus in een grotere nauwkeurigheid. Er zal echter altijd een bepaalde mate van afwijking blijven bestaan. De bemonsteringsnauwkeurigheid is daarnaast onderhevig aan verschillende meer of minder te beïnvloeden grootheden. Te denken valt aan de mate van ontmenging van een mestsoort in een opslag of mestkelder, de duur van de opslag (hoeveel tijd krijgt een hoeveelheid mest om te ontmengen), de wijze van laden van een voertuig (slang diep in de put of aan de oppervlakte), wordt de mest voorafgaande aan het laden geroerd of niet, kan roer-apparatuur in de mesttank de homogeniteit verbeteren, etc. De huidige bemonsteringsapparatuur kan aangepast worden op een groter aantal deelmonsters per vracht. Deze aanpassingen hebben echter wel hun beperkingen. Aangezien het totale volume van het monster niet mag toenemen (fysieke beperkingen monsterverpakkingen) zal bij een groter aantal deelmonsters het volume van elk deelmonster moeten afnemen. Het volume van een deelmonster kent een bepaalde kritische ondergrens waar beneden de nauwkeurigheid van dit deelmonster, en daarmee het monster in zijn geheel, afneemt.

Fraude

De risico's die te onderscheiden zijn op het punt van bemonstering van dunne mest voor het beleid vanaf 2006 zijn in de basis niet anders dan bij het huidige mestbeleid. Het loont om de bemonstering of het monster op een dusdanige wijze te manipuleren dat de gehalten aan stikstof en fosfaat gunstiger uitvallen voor één van de betrokken partijen²³. De veehouder kan op deze wijze op papier meer mineralen afvoeren dan hij daadwerkelijk fysiek afvoert. Dit kan een aanzienlijke besparing op zijn transportkosten betekenen²⁴. Daarnaast geeft het een veehouder de mogelijkheid meer mineralen te gebruiken dan wettelijk is toegestaan. De druk om te frauderen in de periode vanaf 2006 is in hoofdlijnen afhankelijk van de volgende factoren:

- ⇒ De druk op de mestmarkt. Ontstaat er als gevolg van het nieuwe mestbeleid een overschot op de mestmarkt?
- ⇒ De kosten voor de afvoer van dierlijke mest. In hoeverre drukken de kosten voor de afvoer van dierlijke mest op de totale bedrijfskosten?
- ⇒ In welke mate wordt de gebruiksnorm voor totale bemesting als knellend ervaren (in hoeverre moet men onder het economisch optimum gaan bemesten)?

Het frauderen met mestmonsters kan in de huidige situatie, onder andere door het ontbreken van Automatische Gegevensregistratie (zie § 6.3.2) en de gebrekkige

²¹Timmermans, M., Smolders, M.A.H.H., *Bezinklagen en bemonstering van varkensmest*, Praktijkrapport Varkens 21, Animal Sciences Group, Wageningen UR, oktober 2003.

²²In genoemd onderzoek van het Praktijkonderzoek Veehouderij kon het gebeuren dat bij het laden van kraamzeugenmest die twee weken in de mestkelder opgeslagen was, het gehalte aan fosfaat fluctueerde tussen circa 1,0 kg/ton en circa 6,0 kg/ton!! Deze piek in het gehalte vond plaats nadat het vijfde en laatste MINAS-deelmonster reeds was genomen. Deze piek werd daarmee dus niet meegenomen in het mestmonster.

²³Over het algemeen betreft het hier de veehouder. In de praktijk vond bemonstering over het algemeen plaats bij het laden van het voertuig. Sinds 1 januari 2003 bestaat zelfs de verplichting om bij het laden van het voertuig te bemonsteren.

²⁴Stel een bedrijf heeft 2000 vleesvarkens en 10 hectare eigen grond. Als dit bedrijf 10 vrachten afvoert met geprepareerde monsters met daarin 5 kg P/ton terwijl het werkelijke gehalte 4,1 kg P/ton bedraagt, dan betekent dit een extra afvoer van $10 * (5,0 - 4,1 \text{ kg/ton}) * 36 \text{ ton} = 324 \text{ kg P}$. De varkenshouder bespaart hiermee de afvoer van ruim twee vrachten dierlijke mest. Deze twee vrachten kan hij aanwenden op zijn eigen 10 hectare grond wat een potentiële overbemesting oplevert van 32,4 kg P per hectare. Hij bespaart tevens aanzienlijk op transportkosten (Uit het rapport *Resultaat project "Nieuw Mestbeleid"* van het Expertisecentrum LNV (rapport nr. 2003/214V)).

fraudebestendigheid van de bemonsteringsapparatuur bij het transport van dunne mest, op eenvoudige wijze. De veehouder kan voorafgaande aan de bemonstering een monster met gewenste samenstelling prepareren en deze via zijn intermediair ter analyse aanbieden aan een laboratorium. Doordat de akkerbouwer over het algemeen pas analyseresultaten ontvangt als de mest reeds is aangewend kan het gebeuren dat hij ongewild teveel mineralen heeft aangevoerd. Het loont in dit geval voor de akkerbouwer om, over het algemeen via zijn intermediair, op zoek te gaan naar een akkerbouwer of extensieve veehouder die op papier nog mineralen kan ontvangen. Het teveel aan mineralen bij de akkerbouwer wordt op deze wijze overgeboekt (middels een nieuw vervoersbewijs of mutatieformulier) naar een andere onderneming.

4.3.3 Bemonstering van stapelbare mest

Voor de bemonstering van stapelbare of vaste mest is geen fraudebestendig geautomatiseerd bemonsteringsapparaat beschikbaar. Bemonstering dient op dit moment, zoals voorgeschreven in de Regeling hoeveelheidsbepaling, plaats te vinden met behulp van een met de hand bediende steeklans. Met deze steeklans dient de stapelbare mest volgens een voorgeschreven wijze bemonsterd te worden. In de praktijk worden monsters van partijen vaste mest voornamelijk met de hand genomen. Het gebruik van de steeklans is in de praktijk vaak niet mogelijk en vanuit ARBO-wetgeving zelfs niet toegestaan²⁵. Voor de bemonstering van strorijke mest is reeds een uitzondering opgenomen in de wetgeving. Strorijke mest mag met de hand bemonsterd worden, aangezien dit met de steeklans niet uitvoerbaar is gebleken.

Bureau Heffingen heeft een analyse uitgevoerd naar de gemiddelde en maximale gehalten aan fosfaat en stikstof in zowel dunne als vaste mestsoorten en heeft deze afgezet tegen het wettelijke forfait. De gemiddelde gehalten zijn vooral bij vaste mest hoger dan het wettelijke forfait. In tabel 4.2 zijn de resultaten voor een aantal mestsoorten weergegeven.

Tabel 4.2 Forfait, berekend gemiddelde en maximaal aangetroffen gehalten fosfaat en stikstof (kg per ton) van enkele dunne en vaste mestsoorten (cijfers 2002, Bureau Heffingen)

Mestsoort	Fosfaat			Stikstof		
	Minas-forfait	Berekend gemiddelde	Maximale gehalte	Minas-forfait	Berekend gemiddelde	Maximale gehalte
Dunne mest van						
Rundvee	1,2	1,8	32,5	3,5	4,3	29,8
Vleeskalveren	1,2	1,7	42,3	2,1	2,9	98,9
Vleeskuiken	14,0	18,1	95,7	25,0	33,5	71,5
Fokzeugen	2,2	3,2	20,3	3,5	4,8	13,8
Vleesvarkens	3,1	3,9	33,6	5,8	6,9	54,8
Nertsen	4,7	6,9	75,9	7,0	10,5	91,4
Vaste mest van						
Rundvee	3,4	4,7	72,5	6,0	7,4	36,0
Vleeskalkoen	17,0	20,0	49,3	18,0	24,2	52,6
Kippen	18,0	28,1	64,1	24,0	35,0	86,9
Vleesvarkens	11,6	22,0	96,0	6,7	14,2	60,7
Nertsen	13,3	31,8	98,2	7,8	27,8	96,6

²⁵ Veel vaste pluimveemest wordt bij de veehouder automatisch via een band in een gereedstaande container geladen of met behulp van een shovel rechtstreeks vanuit een stal in een container gestort. De monsternemer moet met de steeklans een aantal steken mest uit deze vracht nemen. Hiervoor dient hij op de container te klimmen. Dit is vanuit ARBO-wetgeving niet toegestaan.

Wat opvallend is zijn de maximale analyseresultaten. Er zijn geen bewijzen voorhanden maar het vermoeden bestaat dat deze hoge analyseresultaten het gevolg zijn van manipulatie van mestmonsters. De gehalten zoals deze aangetroffen worden zijn fysiek niet mogelijk. De verwachting is dat de MINAS-laboratoria niet betrokken zijn bij dit soort fraude. De laboratoria hebben slechts een gering belang bij het frauderen met mestmonsters en zullen niet het risico willen lopen hun accreditatie kwijt te raken door het manipuleren van analyse-uitslagen. Wat wel zorgen baart is dat geen enkel MINAS-laboratorium aan de bel heeft getrokken bij de overheid. Ook de MINAS-laboratoria weten welke analyse-resultaten in de praktijk nog wel, en welke niet meer tot de realiteit behoren.

Nauwkeurigheid

Sinds de start van MINAS zijn twee geautomatiseerde bemonsteringsapparaten voor stapelbare mest ontwikkeld: de vijzelboor en de knipboor. Het IMAG heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de nauwkeurigheid van deze bemonsteringsapparaten. De apparaten hadden uitsluitend tot doel de nauwkeurigheid van bemonstering te verhogen en de gehanteerde methodiek te uniformeren. Het wegnemen van fraudemogelijkheden behoorde vooralsnog niet tot de doelstellingen van de ontwikkelde apparaten.

Conclusie van het IMAG was dat het knipboorapparaat geschikt is voor geautomatiseerde bemonstering van vaste mest van uiteenlopende samenstelling, inclusief mest die een aanmerkelijke hoeveelheid stro bevat. De nauwkeurigheid van de bepaling van het gehalte aan fosfaat, stikstof en droge stof van een vracht vaste mest is afhankelijk van het aantal deelmonsters (steken) uit die vracht. Om een nauwkeurigheid van 15% te bereiken (met een betrouwbaarheid van 95%) zijn voor fosfaat, stikstof en droge stof respectievelijk 5, 4 en 3 deelmonsters per vracht nodig. Vanaf ongeveer 6 deelmonsters per vracht is de bijdrage per deelmonster aan de vergroting van de nauwkeurigheid slechts zeer gering²⁶.

Onderzoek uit 2002 heeft uitgewezen dat er geen significant verschil bestaat tussen bemonstering volgens de MINAS-methode (met een steeklans) en bemonstering met een knipboor. Er werd een gemiddeld (over 34 transporten) verschil gevonden van 0,3% voor fosfaat en 0,7% voor stikstof. IMAG concludeerde hieruit dat beide technieken geschikt zijn voor de bemonstering van stapelbare mest maar dat de knipboor gezien zijn praktische bruikbaarheid de voorkeur verdient²⁷.

Uit onderzoek van het IMAG is gebleken dat met de vijzelboor een hoge mate van nauwkeurigheid verkregen kan worden. Bij bemonstering van strooiselmest werd een nauwkeurigheid bereikt variërend van 10% (2 deelmonsters per container) tot 5% (6 en 12 deelmonsters). Bij bemonstering van droge bandenmest werd een systematische afwijking geconstateerd die groter werd naarmate het droge stofgehalte toenam.

Fraude

Voor de periode vanaf 2006 blijft voor wat betreft de bemonstering van vaste mest dezelfde problematiek actueel. De mogelijkheid om de samenstelling van het mestmonster te manipuleren blijft overeind. De ontwikkelde automatische bemonsteringsapparaten voor stapelbare mest voorzien vooralsnog niet in het oplossen van de fraudemogelijkheden bij het nemen van monsters. Deze fraudemogelijkheden worden voornamelijk veroorzaakt doordat menselijk handelen niet wordt uitgesloten bij de bemonstering. Het is hierdoor zeer eenvoudig monsters samen te stellen met voor veehouders gewenste mineralengehalten. Het volledig

²⁶Hoeksma et al, *Onderzoek naar de nauwkeurigheid van bemonstering van vaste mest met de knipboor*, Instituut voor Milieu- en Agritechniek, nota P 2001-32 (2001).

²⁷Hoeksma et al, *Onderzoek naar de P-balans van opslagen met vaste mest*, Instituut voor Milieu- en Agritechniek (IMAG) te Wageningen, nota P 2002-78 (november 2002)

uitsluiten van menselijk handelen bij de bemonstering van stapelbare mest is vanuit oogpunt van techniek en uitvoerbaarheid, zeker binnen afzienbare termijn, niet haalbaar.

De mogelijkheden om te frauderen worden versterkt door het feit dat controle op de export van vaste mest moeilijk is. De export van dierlijke mest bestaat voornamelijk uit vaste pluimveemest. In 2001 bedroeg de export in totaal 18 miljoen kg stikstof (16 miljoen kg fosfaat), uitgevoerd middels 28.000 transporten. De buitenlandse afnemer van de Nederlandse dierlijke mest valt niet onder de regulering van de Nederlandse mestwetgeving. Dit betekent in de praktijk dat deze afnemer weinig tot geen druk uit zal oefenen op de leverancier/intermediair om de gehalten aan fosfaat en stikstof in de aangevoerde mest laag te houden. Het tegengesteld belang tussen leverancier en de afnemer is bij de export van dierlijke mest totaal afwezig. Deze situatie zal na 2006 niet anders zijn.

Bij de export van dierlijke mest dient de intermediair te voldoen aan een aantal verplichtingen. Deze verplichtingen hebben betrekking op de mestwetgeving alsmede op veterinaire wet- en regelgeving. Signalen vanuit de praktijk alsmede resultaten van controles door de Algemene Inspectiedienst laten zien dat de bij export benodigde documenten vaak ontbreken of dat exporteurs gebruik maken van kopieën in plaats van originele documenten.

4.3.4 Analyse van mestmonsters

In het verfijnde stelsel dient iedere vracht mest bemonsterd en geanalyseerd te worden. De intermediair is verantwoordelijk voor het aanbieden van het monster aan een laboratorium ter analyse op in ieder geval de gehalten fosfaat en stikstof. Deze analyses mogen uitsluitend uitgevoerd worden door laboratoria die zijn aangewezen door de minister van LNV. Laboratoria die in aanmerking willen komen voor een aanwijzing dienen geaccrediteerd te zijn door de Raad van Accreditatie overeenkomstig het Accreditatieprogramma AP-05²⁸. Nederland kent op dit moment tien laboratoria die door de minister van LNV zijn aangewezen.

Nauwkeurigheid

Het Praktijkonderzoek Veehouderij heeft op basis van een zelf uitgevoerde blinde ringtest geconcludeerd dat er systematische verschillen bestaan tussen de verschillende MINAS-laboratoria²⁹. Ringtesten worden ook uitgevoerd in het kader van het Accreditatieprogramma. Alle geaccrediteerde en door de minister aangewezen laboratoria doen in het kader van AP-05 twee keer per jaar mee met een ringtest, die door de Kwaliteitsdienst Landbouwkundige Laboratoria (KDLL) wordt georganiseerd. Uit het laatste overzichtsrapport van de KDLL over de mestanalyses blijkt dat de herhaalbaarheid³⁰ van de metingen voor varkensmest ligt tussen de 1,5% en 6,6% voor stikstof en tussen de 2,1% en 11,5% voor fosfor³¹. De reproduceerbaarheid ligt voor varkensmest tussen de 8,4% en 16,4% voor stikstof en tussen de 9,0% en 16,5% voor fosfor. De reproduceerbaarheid³² is hiermee slechter dan de herhaalbaarheid maar komt overeen met de getallen die men vindt bij analyse van andere stoffen dan dierlijke mest. Het accreditatieprogramma stelt echter geen reproduceerbaarheidseisen aan de laboratoria.

De erkende laboratoria worden voor hun erkenning eenmaal per jaar bezocht door de Raad voor Accreditatie (RvA). Deze bezoeken hebben vooral tot doel de kwaliteit van de laboratoria te verbeteren. Een MINAS-laboratorium moet zelf aan de hand van de

²⁸ Accreditatieprogramma dierlijke mest; Samenstelling (AP05), april 1998, bijlage bij de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen.

²⁹ Timmerman, M, M.A.H.H. Smolders, J.W. van Riel; Ringonderzoek MINAS laboratoria, PraktijkRapport Varkens 7, september 2002.

³⁰ Herhaalbaarheid = nauwkeurigheid binnen één laboratorium.

³¹ Leeuwen, W. Van, C.J. Putten; Resultaten van het tweede ringonderzoek 2002; Rapport nummer R 2.022/mest02-2; TNO Voeding rapportenarchiefnummer V4511/27

³² Reproduceerbaarheid = nauwkeurigheid tussen verschillende laboratoria.

resultaten van de ringtesten, volgens een protocol zoals is vastgelegd in AP-05, gerichte acties ondernemen indien de resultaten niet voldoen aan de eisen. De RvA controleert bij het jaarlijkse bezoek aan de MINAS-laboratoria de resultaten van de ringtesten van de individuele laboratoria en controleert of het laboratorium de juist acties heeft ondernomen indien de resultaten van de ringtest hiertoe aanleiding gaven. De Raad van Accreditatie bekijkt bij deze bezoeken ook of een laboratorium in zijn analyses systematisch afwijkt van het gemiddelde. Indien een laboratorium systematisch afwijkt moet het maatregelen nemen om een dergelijke afwijking in de toekomst te voorkomen. Ondanks de grote spreiding tussen de laboratoria zijn er geen aanwijzingen dat er laboratoria zijn die systematisch te hoge of te lage analyseresultaten geven.

Fraude

Ten aanzien van de analyse van mestmonsters zijn er geen aanwijzingen dat er sprake is van fraude. De mogelijkheden om te frauderen zijn er natuurlijk wel. Het is voor een laboratorium uiterst eenvoudig om de resultaten van een analyse te manipuleren. Het toezicht op de MINAS-laboratoria door de Raad voor de Accreditatie is niet van dien aard dat dit soort manipulaties snel aan het licht zouden komen.

Als kanttekening bij bovenstaande moet in gedachten gehouden worden dat er tot op heden voor veehouders, intermediairs en akkerbouwers weinig tot geen reden is geweest om MINAS-laboratoria te betrekken bij fraude met de gehalten aan fosfaat en stikstof in mestmonsters. Het manipuleren van de monsters zelf is als gevolg van de gebrekkige fraudebestendigheid dusdanig eenvoudig dat er geen noodzaak is om het risico te lopen nog een partij – het MINAS-laboratorium – bij een eventuele fraude te betrekken.

4.4 Plaatsbepaling

Reeds in de eerste Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen (hierna: Regeling hoeveelheidsbepaling) van 4 december 1997 werd een systeem aangekondigd voor het automatisch vastleggen van gegevens van monsternamen en transport:

Met ingang van 1 januari 1999 wordt het tapmonster geautomatiseerd genomen waarbij tenminste de volgende gegevens automatisch worden geregistreerd: het nummer van het afleveringsbewijs, de datum en de tijd van het laden en het mestnummer, de naam, het adres en de woonplaats van de leverancier of de afnemer.

Reeds bij de start van MINAS was er dus behoefte aan geautomatiseerd systeem voor het vastleggen van onder andere de locatie van het laden en het lossen. De ervaring van de laatste jaren met MINAS laten zien dat die behoefte nog steeds actueel is. Sinds de start van MINAS is er gewerkt aan de ontwikkeling van Automatische Gegevensregistratie (AGR). De introductie van AGR was uiteindelijk voorzien voor 1 januari 2003, gelijk met de introductie van het nieuwe vervoersbewijs. Eind 2002 bestond er echter grote onzekerheid binnen de intermediaire sector over het voortbestaan van de verplichting tot bemonstering binnen de systematiek van MINAS. CUMELA Nederland verzocht de Staatssecretaris van LNV om die reden een investeringsgarantie af te geven voor een periode van vijf jaar. Per brief van 1 november 2002 (DL. 2002/3790) heeft de Staatssecretaris van LNV de Tweede Kamer bericht over van zijn besluit geen investeringsgarantie af te geven en “de investeringsverplichting voor AGR per 1 januari 2003 uit te stellen tot na de maatschappelijke consultatie over de vereenvoudiging van het mestinstrumentarium. In die maatschappelijke consultatie zal ook gesproken worden over de vraag welke rol bemonstering en analyse van mest binnen MINAS zal spelen”.

Fraude met de locaties van het laden en lossen zal ook na 2006 actueel blijven. Een aantal bevindingen tot op heden:

- ⇒ Er wordt veelvuldig aan het einde of na afloop van een jaar gebruik gemaakt van zogenaamde 'correctiebonnen'. Hierbij wordt een nieuw vervoersbewijs bij Bureau Heffingen ingediend ter correctie op een reeds ingezonden vervoersbewijs. De correctie bestaat vaak uit een wijziging van het afleveradres.
- ⇒ De berichtgeving over 'zwarte mest' is in de tweede helft van 2003 veelvuldig de kop op gestoken.
- ⇒ Eén grote fraudezaak zoals deze door de AID onderzocht wordt had betrekking op een afnemer die uitsluitend in het bezit was van een mestnummer. De afnemer had geen grond in gebruik maar ontving wel fictief enorme hoeveelheden mineralen.
- ⇒ Afhankelijk van ondermeer de prijsvorming van dierlijke mest op de nationale markt wordt er voor gekozen om pluimveemest welke bestemd is voor de export in werkelijkheid op de Nederlandse markt af te zetten (hierbij is soms sprake van biologische akkerbouwbedrijven als afnemer).

De verwachting is dat de risico's met betrekking tot nieuw mestbeleid niet anders zullen liggen dan bij het huidige beleid. Wellicht dat de druk om twee stromen – de daadwerkelijke en de papieren afzet – te creëren anders komt te liggen onder invloed van onder andere de hoogte van de gebruiksnorm voor dierlijke mest (N), de gebruiksnorm voor totale bemesting (N en P) en de druk op de nationale mestmarkt.

Gezien de vele signalen vanuit de praktijk en vanuit AID-onderzoeken, dat fraude met losplaatsen grote vormen aanneemt, en gezien de risico's voor lokale overbemesting die dit met zich meebrengt, is het noodzakelijk om voor de periode na 2006 een oplossing te vinden.

4.5 Boer-boer transporten

4.5.1 Inleiding

In de jaren 1998 en 1999 mochten boeren tot een maximum van 5.000 kilogram fosfaat binnen een straal van 10 kilometer van het eigen bedrijf afzetten op basis van een zelf genomen monster en een geschat totaalgewicht van de mest. Deze beperkte vrijstelling was ingevoerd om een overgangssituatie te creëren van het relatief eenvoudige forfaitaire systeem van de jaren voor 1998, naar het verfijnde systeem met wegen en bemonsteren van de periode na 1998. Bij het tot stand komen van dit zogenaamde 'lichte regime' waren de volgende uitgangspunten leidend:

- ⇒ De uitzondering mag geen groot milieurisico met zich meebrengen.
- ⇒ Het dient te handelen om transporten op korte afstand.
- ⇒ Het dient te gaan om rechtstreekse levering zonder tussenopslag.

Op basis van deze uitgangspunten werden in de Regeling hoeveelhedsbepaling³³ een aantal voorwaarden opgenomen. Er gold dus *geen* vrijstelling voor de verplichting om de mest te bemonsteren en analyseren. De vrijstelling had uitsluitend betrekking op de *wijze* van bemonsteren (handmatig in plaats van automatisch). Vanuit de sector en vanuit de Tweede Kamer werd begin 2000 aangedrongen op het voortzetten van het lichte regime. Naar aanleiding van een aangenomen motie van het lid Van der Vlies van 4 april 2000 heeft de toenmalige minister van LNV besloten een versoepelde voorziening voor boer-boer transporten te treffen. De voorwaarden welke verbonden werden aan deze voorziening waren³⁴:

³³ Regeling van 4 december 1997, Uit: Staatscourant 1997, nr. 240 / pag. 20.

³⁴ Regeling van 19 juli 2000, Uit: Staatscourant 26 juli 2000, nr. 142 / pag. 12.

- ⇒ Afhankelijk van de mestsoort mocht de totale afvoer van een bedrijf in een kalenderjaar (vanaf 2002) niet meer zijn dan 500 dan wel 2000 kg fosfaat voor pluimvee- en kalkoenenmest³⁵.
- ⇒ Een aanvoerend bedrijf dat deelnam aan het verfijnde stelsel mocht maximaal 500 kg fosfaat op jaarbasis ontvangen vanuit het boer-boer regime.
- ⇒ Dat deel van de mest dat binnen een straal van 10 kilometer, gerekend vanaf het productiebedrijf, werd afgezet, was vrijgesteld van de verplichting tot wegen en bemonsteren.

In de toelichting bij de gewijzigde Regeling hoeveelheidsbepaling staat over de gewijzigde voorwaarden het volgende opgenomen: *“De thans getroffen voorziening is toegespitst op bedrijven met een relatief klein mestoverschot. Bij deze bedrijven wordt de verplichting tot weging, bemonstering en analyse het meest als knellend ervaren. Hoewel, gelet op de korte afstand, het gebruik van eigen transportmiddelen in de rede ligt, dient immers een voertuig te worden gebruikt met een monsterapparaat en dient een erkend monsternemer te worden ingeschakeld. Voorts moet over relatief grote afstanden worden omgereden, om de vracht op een weegbrug te laten wegen. Deze relatief hogere kosten alsmede de kosten die gemaakt worden ten behoeve van de analyse vinden geen rechtvaardiging in de aanwezige milieurisico's, omdat die risico's aanmerkelijk geringer zijn dan bij bedrijven met een groter overschot, die op een grotere afstand van elkaar zijn gelegen”*.

4.5.2 Analyse boer-boer transporten

De Algemene Inspectiedienst heeft op basis van de bij Bureau Heffingen geregistreerde mestafleveringsbewijzen over het MINAS-jaar 2002 een analyse gemaakt van boer-boer transporten. In eerste instantie is op basis van de voorwaarden die gelden voor deelname aan de voorziening voor boer-boer transporten gekeken hoeveel transporten hieraan ook daadwerkelijk voldeden. De volgende uitgangspunten zijn bij het onderzoek gehanteerd:

- ⇒ Alleen transporten die wettelijk gezien in aanmerking komen voor de ontheffing zijn meegeteld.
- ⇒ Het onderzoek heeft betrekking op het jaar 2002.
- ⇒ Op basis van de coördinaten van de laad- en losplaats is de afstand van een transport berekend. Omdat hier enige marge in kan zitten is een maximale berekende afstand van 15 kilometer als bovengrens gehanteerd (wettelijk 10 kilometer).

In totaal zijn in 2002 18.878 transporten geregistreerd die voldoen aan het ontheffingscriteria zoals opgenomen in de Regeling hoeveelheidsbepaling. Bij deze transporten waren circa 2.250 veehouderijbedrijven betrokken. De totale getransporteerde hoeveelheid fosfaat komt overeen met 540.000 kilogram. Dit komt neer op circa 0,7 % van de totale fosfaatverplaatsing in 2002.

³⁵ In 2000 en 2001 was dit 750 respectievelijk 3000 kg fosfaat

Tabel 5.1 Aantal boer-boer transporten per provincie

Provincie	Aantal transporten	Percentage
Noord-Brabant	5630	29,8%
Gelderland	3425	18,1%
Overijssel	3202	17,0%
Limburg	1653	8,8%
Zuid-Holland	1095	5,8%
Noord-Holland	962	5,1%
Utrecht	889	4,7%
Flevoland	602	3,2%
Friesland	424	2,2%
Groningen	343	1,8%
Zeeland	336	1,8%
Drenthe	316	1,7%
Totaal	18878	100%

Tabel 5.2 Meest voorkomende mestcodes bij boer-boer transporten

Mestcode	Omschrijving	Aantal transporten	Percentage
15	melkk (ligb incl jongv excl water)	8673	45,9%
14	melkk (incl. jongvee & rein.water)	3971	21,0%
52A	vleesvarkens (waterzuinig)	1670	8,8%
17	rundvee (jongvee, fokstieren etc.)	1035	5,5%
16	melkk (grup incl jongv excl water)	820	4,3%
10	rundvee (vaste mest)	736	3,9%
18	vleeskalveren (wit vlees)	349	1,8%
51	alle zeugen incl. biggen en beren	282	1,5%
18A	vleeskalveren (roze vlees)	245	1,3%
48	guste en drachtige zeugen etc.	213	1,1%
Totaal		17994	95,3%

De gegevens zijn nader uitgesplitst naar provincies en naar meest voorkomende mestcodes. De resultaten hiervan zijn opgenomen in tabel 5.1 en 5.2. Uit tabel 5.1 blijkt dat boer-boer transporten vooral plaatsvinden in overschotgebieden. De provincie Noord-Brabant neemt bijna 30% van het totaal voor zijn rekening. Verwacht zou worden dat juist die provincies waar relatief gezien kleine bedrijfsoverschotten worden geproduceerd – dat wil zeggen provincies met relatief weinig intensieve veehouderij - gebruik zouden maken van boer-boer transporten. Uit een analyse van de mestsoorten die in de provincie Noord-Brabant het meest via boer-boer transporten worden getransporteerd blijkt dat het hierbij voornamelijk gaat om rundveemest (90%), en niet om mest uit de intensieve hokdierhouderij. Dit is in lijn met het landelijke beeld uit tabel 5.2 dat vooral melkveebedrijven met een klein overschot gebruik maken van de voorziening voor het boer-boer transport.

De door de Algemene Inspectiedienst uitgevoerde analyse wekt de indruk dat er transporten plaatsvinden onder de noemer van boer-boer transporten welke niet voldoen aan de gestelde voorwaarden. Uit de analyse blijkt dat in 2002 het aantal transporten dat forfaitair is geleverd door bedrijven die een verfijnde aangifte doen 42.400 bedraagt. Indien dit aantal afgezet wordt tegen het hierboven genoemde aantal van 18.878 transporten dat voldoet aan de ontheffingscriteria, kan de indruk ontstaan dat ruim 23.500 forfaitaire transporten plaatsvinden die niet voldoen aan de criteria voor boer-boer transporten. Er zijn echter nog een aantal situaties waaronder verfijnde bedrijven forfaitaire vrachten dierlijk mest mogen afzetten. Zo is het toegestaan tot een maximum van 250 kilogram fosfaat af te zetten aan particulieren. Dit aantal bedroeg in 2002, volgens eigen opgave van veehouders middels ingediende mestafleveringsbewijzen, in totaal 16.100 transporten. Daarnaast is het voor bedrijven

die konijnengier met een drogestofgehalte van ten hoogste 2,5% afvoeren, toegestaan gebruik te maken van forfaitaire omrekennormen. Het aantal bedrijven dat van deze regeling gebruik maakt, en het daar uit voortvloeiende aantal transporten, is niet bekend. Indien een bedrijf dierlijke meststoffen afvoert naar een perceel, dat is gelegen op een afstand van ten hoogste 10 kilometer en door dat bedrijf op grond van een grondgebruikverklaring tijdelijk in gebruik is gegeven aan een ander bedrijf, kan de hoeveelheid van deze naar het andere bedrijf afgevoerde dierlijke meststoffen worden vastgesteld op basis van het gewicht en de forfaitaire omrekennormen. Deze vrijstelling geldt tot een maximum van 85 kilogram fosfaat per hectare op de uit gebruik gegeven grond. Ook deze transporten zijn niet in de analyse als zodanig terug te vinden.

Het aantal forfaitaire transporten afkomstig van verfijnde bedrijven bedroeg in 2002 in totaal 42.400. Dit komt neer op circa 8,5% van het totaal aantal in 2002 uitgevoerd mesttransporten. Van dit aantal voldeden 18.878 transporten aan de voorwaarden voor boer-boer transport (circa 3,8% van totaal aantal uitgevoerde transporten). Hiermee werd circa 0,7% van de totale getransporteerde hoeveelheid fosfaat verplaatst. In totaal 16.100 transporten hadden betrekking op de forfaitaire levering van dierlijke mest aan particulieren. Dit betekent dat 7.422 transporten onder een andere vrijstelling (konijnengier, uit gebruik gegeven grond) dan wel buiten een vrijstelling vielen. Op basis van de bij het Bureau Heffingen geregistreerde mestafleveringsbewijzen is niet vast te stellen of, en zo ja in welke mate, veehouders ten onrechte gebruik maken van de voorziening voor boer-boer transporten.

4.5.3 Kostenbesparing boer-boer transporten

Het belang van boer-boer transporten zit hem niet zozeer in de getransporteerde hoeveelheid fosfaat. Het belang moet vooral gezocht worden in de besparing van de transportkosten die door veehouders gerealiseerd wordt door het niet inschakelen van een intermediair.

Tabel 4.5 Besparing transportkosten als gevolg van boer-boer voorziening

Totaal aantal boer-boer transporten	18.878	A
Totaal aantal kilogrammen fosfaat	540.000	B
Gemiddeld aantal kilogrammen fosfaat per vracht (B:A)	28,6	C
Gemiddelde fosfaatgehalte rundveemest (cijfer: CBS)	1,9	D
Gemiddelde vrachtomvang in m ³ (C:D)	15	E
Aantal deelnemende veehouders	2.250	F
Gemiddeld aantal vrachten per deelnemer (A:F)	8,4	G
Kosten transport dierlijke mest (loonwerk) in euro/m ³	€ 3,50	H
Kosten bemonsteren en analyseren in euro/m ³	€ 1,50	I
Kosten bij inzet eigen inzet middelen in euro/m ³	€ 2,--	J
Totaal gerealiseerde besparing in euro/m ³ (H+I)	€ 3,--	K
Gemiddelde besparing per deelnemer (G*E*K)	€ 378,--	L
Totale besparing (F*L)	€ 850.000,--	M

De berekening in tabel 4.5 betreft een indicatie van de besparing op de transportkosten. De daadwerkelijke besparing is afhankelijk van meerdere factoren en zal van geval tot geval verschillen.

4.5.4 Milieurisico

In de brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, waarin de voorziening voor boer-boer transporten werd aangekondigd, staat het volgende over het milieurisico: *“Naar verwachting zal deze voorziening ertoe kunnen leiden dat minder dan 5% van de totale hoeveelheid af te voeren mest in Nederland zonder wegen en bemonsteren kan worden afgezet. Het milieurisico blijft hierdoor beperkt”*³⁶. Uit de

³⁶ Brief van 19 mei 2000 van de Minister van LNV aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24445, nr. 51

analyse door de AID blijkt dat slechts 0,7% van de totale hoeveelheid getransporteerde fosfaat (2002) in Nederland valt onder de boer-boer voorziening. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat het milieurisico inderdaad beperkt is.

Een nadere analyse van het milieurisico is met de beschikbare gegevens niet mogelijk. Hoogstens kan gewezen worden op de gebrekkige controle die mogelijk is op boer-boer transporten. Immers, het is niet mogelijk om op basis van onderliggende administratie bij veehouders en akkerbouwers te controleren of een transport daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De onderliggende administratie is over het algemeen wel aanwezig bij intermediaire ondernemingen in de vorm van onder andere tachograafschijven en transport- of rittenplanningen. Het is daarom voor een veehouder relatief eenvoudig om op papier het maximale overschot van 500 respectievelijk 2000 kilogram fosfaat af te voeren en dit in werkelijkheid op eigen grond aan te wenden. Voorwaarde is wel dat een akkerbouwer bereid is te tekenen voor het fictieve transport en de ontvangst van deze mineralen.

4.5.5 Conclusie

Uit de beschikbare gegevens is niet eenduidig aan te duiden of de voorziening voor boer-boer transporten een risico oplevert voor het milieu. De totale bijdrage van boer-boer transporten aan de afvoer van dierlijke mest is gering. De overweging die gemaakt dient te worden is of een voorziening voor boer-boer transporten past in het toekomstige beeld van een robuust en eenvoudig mestbeleid. Maar dit geldt meer in zijn algemeenheid voor uitzonderingen zoals deze ook naar voren zijn gekomen in de analyse van boer-boer transporten. Hierbij wordt bedoeld op de vrijstelling voor:

- ⇒ afzet van dierlijke mest aan particulieren tot een maximum van 250 kilogram fosfaat;
- ⇒ de verplichting tot bemonsteren en analyseren voor bedrijven die gier met een drogestofgehalte van ten hoogste 2,5% afkomstig van konijnen afvoeren;
- ⇒ de verplichting tot bemonsteren en analyseren voor een bedrijf dat dierlijke meststoffen afvoert naar een perceel dat is gelegen op een afstand van ten hoogste 10 kilometer en dat door dat bedrijf op grond van een grondgebruiksverklaring tijdelijk in gebruik is gegeven aan een ander bedrijf.

4.6 Export

4.6.1 Veterinaire risico's

In het voorgaande is reeds aandacht besteedt aan de fraude die kan ontstaan bij de export van dierlijke mest. Het geen beschreven is heeft betrekking op fraude in het licht van de regelgeving rond mest. Bij de export van dierlijke mest speelt echter nog één belangrijk risico een rol die in de ontwikkeling van nieuwe mestbeleid zeker niet onderbelicht mag blijven. Dierlijke mest vormt een potentieel risico bij de verspreiding van dierziekten. In de afgelopen jaren is Nederland bij voortdurend opgeschrikt door grootschalige uitbraken van dierziekten. Achtereenvolgens was er sprake van de uitbraak van varkenspest, MKZ en recent vogelpest (AI). Tijdens deze perioden van dierziekten wordt het transport van dierlijke mest aan strenge regels onderworpen gezien het risico van verspreiding. Dit geldt zeker voor de export van dierlijke mest. Na constatering van een uitbraak wordt de export van dierlijke mest ogenblikkelijk verboden om verspreiding over de landsgrenzen te voorkomen.

Om het risico van verspreiding van dierziekten te minimaliseren is de export van dierlijke mest aan strenge Europese en nationale veterinaire eisen onderworpen. In de Verordening dierlijke bijproducten³⁷ is over de export van dierlijke mest het volgende

³⁷ *Verordening tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten* (EG-verordening 1774/2002 van 3 oktober 2002)

opgenomen (hoofdstuk 3 van bijlage VIII): *“Handelsverkeer in niet-verwerkte mest van andere soorten dan mest van pluimvee en paardachtigen is verboden tenzij deze mest afkomstig is uit een gebied waarvoor geen beperkingen gelden in verband met een ernstige overdraagbare ziekte, en bestemd is om, onder controle van de bevoegde autoriteit, te worden uitgereden op de gronden van eenzelfde bedrijf, gelegen aan weerszijden van de grens tussen twee lidstaten (grensboerenregeling). De bevoegde autoriteit mag echter wel via een specifieke goedkeuring toestaan dat mest wordt geïmporteerd ten behoeve van verwerking in een door de bevoegde autoriteit erkende be- of verwerkingsinstallatie of ten behoeve van aanwending op een bedrijf. Dit type van handelsverkeer is alleen toegestaan als de bevoegde autoriteit van het land van herkomst en van het land van bestemming hiermee instemmen”.*

“Handelsverkeer in niet-verwerkte pluimveemest is toegestaan indien afkomstig uit een land waar geen beperkingen gelden in verband met de ziekte van Newcastle en Aviaire Influenza (AI ofwel Vogelpest) en indien het transport vergezeld gaat van een gezondheidscertificaat”.

Gezien bovenstaande mag verwacht worden dat de export zich hoofdzakelijk beperkt tot pluimveemest. Uit gegevens van het Bureau Heffingen blijkt echter dat dit geenszins het geval is. In tabel 4.6 is een overzicht opgenomen van de export van dierlijke mest uitgesplitst naar pluimveemest en overige mestsoorten. In bijlage 5 bij dit rapport is tevens een tabel opgenomen met de export van dierlijke mest uitgesplitst naar alle mestcodes. Uit tabel 4.6 valt af te leiden dat export voornamelijk uit pluimveemest bestaat. Toch worden er, tegen de verwachting in, veel andere mestsoorten geëxporteerd. Of hierbij sprake is van fraude is niet te zeggen. Het is mogelijk dat hier sprake is van export in het kader van de grensboerenregeling of dat de ontvangende Lidstaat toestemming heeft gegeven om de mest in te voeren (voor rechtstreekse aanwending of verwerking in een mestverwerkingsinstallatie).

Tabel 4.6 Export van pluimveemest en overige mestsoorten, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, over de jaren 1998-2002

Soort mest	1998	1999	2000	2001	2002
Alle mestsoorten	5.210.164	8.565.382	14.891.636	16.814.746	17.749.594
Pluimvee	4.869.160	7.540.317	13.085.351	13.470.872	15.141.753
Percentage van totaal	93,5%	88,0%	87,9%	80,1%	85,3%
Overige diersoorten	341.004	1.025.065	1.806.285	3.343.874	2.607.841
Percentage van totaal	6,5%	12,0%	12,1%	19,9%	14,7%

Uit de tabel valt op te maken dat het belang van de export in de loop van de jaren sterk is toegenomen. Tussen 1998 en 2002 heeft er een groei plaatsgevonden – op basis van kilogrammen fosfaat – van 340%. De groei in de export van pluimveemest bedroeg in die jaren 300% terwijl de groei voor overige mestsoorten maar liefst 765% bedroeg. Het aandeel van andere mestsoorten dan pluimveemest op de totale export is in die jaren gestegen van 6,5% naar 14,7%, met een piek in 2001 van 19,9%.

4.6.2 Europese afvalstoffenverordening

Naast de Verordening dierlijke bijproducten is de export van mest gehouden aan de EG-verordening 259/93³⁸, beter bekend als de ‘Transportverordening’, ‘EVOA-verordening’ of ‘Afvalstoffenverordening’ (hierna: EVOA-verordening).

De EVOA-verordening is van toepassing op alle transport van afvalstoffen dat de landsgrenzen overschrijdt. In dit kader dient elke lidstaat van de Europese Unie in verband met de controle en toezicht op de grensoverschrijdende transporten één of meer meldpunten in te richten. In Nederland is het Internationaal Meldpunt

³⁸ Verordening 259/93, Verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

Afvalstoffen (IMA) te Woerden door de minister van VROM aangewezen als meldpunt voor zowel uitvoer, doorvoer als invoer van afvalstoffen. In Nederland wordt dierlijke mest niet als afvalstof aangemerkt. Dit is vastgelegd in hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer. Dit hoofdstuk is niet van toepassing in die gevallen dat er bij of krachtens de Meststoffenwet voorschriften gelden over de 'gedragingen' zoals deze in hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer zijn opgenomen. Om die reden is voor het grensoverschrijdend transport van dierlijke mest van en naar Nederland het Bureau Heffingen als 'aanspreekpunt' in het kader van de EVOA ingericht. Bureau Heffingen heeft echter geen officiële status in deze.

Krachtens de EVOA-verordening dienen door middel van een standaard kennisgevingsformulier en een transportformulier de bevoegde meldpunten in de landen van verzending, doorvoer en eindbestemming op de hoogte gebracht te worden van het grensoverschrijdende transport. De vervoerder (intermediair) meldt aan het begin van het jaar met behulp van een kennisgevingsformulier hoeveel fosfaat hij het komende jaar denkt te gaan exporteren. Op basis van deze kennisgeving wordt een vergunning verstrekt.

De vervoerder meldt drie dagen voor het daadwerkelijke transport met behulp van een transportformulier de export aan bij Bureau Heffingen, het meldpunt van het land van doorvoer en het meldpunt van het land van bestemming. Zowel het meldpunt van het land van verzending als het meldpunt van het land van doorvoer dient haar goedkeuring te verlenen aan het grensoverschrijdende transport. Het meldpunt in het land van ontvangst bepaalt middels een vergunning of de afvalstoffen binnen haar landsgrenzen gebracht mogen worden. Zonder vergunning van het meldpunt in het land van ontvangst is het niet toegestaan dierlijke meststoffen grensoverschrijdend te vervoeren. Op grond van de EVOA-verordening kan, afgezien van bovengenoemde in te sturen formulieren, de vergunning slechts verleend worden indien:

- ⇒ een contract tussen de exporteur en de buitenlandse afnemer overlegd kan worden (Artikel 3 lid 6 Verordening 259/93: "*De kennisgever moet met de ontvanger een contract afsluiten voor de verwijdering van de afvalstoffen*", alsmede artikel 6 lid 6: "*De kennisgever moet met de ontvanger een contract afsluiten voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen*".);
- ⇒ een zekerheidsstelling (bankgarantie) is neergelegd (Artikel 27 Verordening 259/93: "*Voor elke overbrenging van afvalstoffen binnen de werkingssfeer van deze verordening wordt een borgsom of gelijkwaardige verzekering geëist ter dekking van de kosten van het vervoer, met inbegrip van de in de artikelen 25 en 26 bedoelde gevallen, en van de verwijdering of de nuttige toepassing*"). Dit betekent dus dat niet alleen voor mest die in het kader van MAO geëxporteerd wordt een zekerheidsstelling neergelegd moet worden.

Bij de export staat de vraag centraal in hoeverre de te exporteren producten (dierlijke meststoffen) als afvalstoffen worden aangemerkt. Aangezien in overige EU-landen niet-verwerkte dierlijke meststoffen als afvalstoffen worden aangemerkt³⁹ is de EVOA-verordening bij export van toepassing.

Krachtens de EVOA-verordening is de exporteur (kennisgever) dan wel het land van oorsprong van de dierlijke meststoffen (Staat der Nederlanden) aansprakelijk voor het terughalen van de meststoffen indien niet aan de vastgestelde eisen en voorwaarden wordt voldaan. Op grond van bovenstaande verlangt Bureau Heffingen van de exporteur een zekerheidsstelling (bankgarantie) indien de laatstgenoemde dierlijke meststoffen over de grenzen naar een ander lidstaat transporteert. Zonder afdoende bankgarantie zal de buitenlandse autoriteit geen toestemming verlenen voor het grensoverschrijdende transport. Echter, er is ten algemene geen nationale bepaling op grond waarvan het verboden is mest te exporteren, mits men zich aan de

³⁹ Afvalstof op 'oranje lijst'; EU-afvalcode AC 260: 'Varkensmest; uitwerpselen'

verordening houdt. De Staat der Nederlanden vindt immers dat de verordening niet op mest van toepassing is (mest is geen afvalstof!). Dat neemt niet weg dat als een bedrijf mest wil exporteren naar een land dat wel vindt dat mest onder de verordening valt, dit bedrijf aan de verordening zal moeten voldoen en een zekerheid moet stellen. Dit kan men dan doen bij Bureau Heffingen. Doet men het niet dan is hieraan geen sanctie verbonden. Voor dierlijke mest die in het kader van een mestafzetovereenkomst (MAO) wordt geëxporteerd is het een ander verhaal. In de Regeling erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs (TME) is als erkenningseis opgenomen dat aan de EVOA-verordening voldaan dient te worden. Anders dan bij mest die niet onder het stelsel van mestafzetovereenkomsten valt levert het niet nakomen van de verplichtingen uit de EVOA-verordening bij MAO-mest dus wel een strafbaar feit op. Bovendien kan het leiden tot intrekking van de TME-erkenning.

4.6.3 Fraude

Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk aangehaald heeft fraude bij het transport van dierlijke mest meestal een economisch motief. Immers, elke administratieve en fysieke handeling brengt een extra kostenpost met zich mee. Door het aantal handelingen tot een minimum te beperken kan fors in de kosten worden gesneden, vooral bij export. Het aantal verplichtingen waaraan exporteurs dienen te voldoen alvorens een vracht te mogen exporteren is groot. De volgende documenten dienen bij de export van een vracht dierlijke mest aanwezig te zijn:

1. EVOA-kennisgevingsformulier.
2. EVOA-transportformulier.
3. CMR-vrachtbrief.
4. Gezondheidscertificaat van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV):
 - a. aanvraag verzoekcertificaat RVV;
 - b. salmonellaverklaring CPE;
 - c. verklaring pluimveehouder 'geen gemengd bedrijf';
 - d. verklaring exporteur 'niet-verwerkte pluimveemest'.
5. Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen.
6. Melding export dierlijke Meststoffen.
7. Bewijs R&O op RVV-erkende wasplaats.
8. Weegbon.

In de praktijk worden op dit moment veelvuldig de vereisten documenten niet gehanteerd of wordt gebruik gemaakt van vervalsingen of kopieën. Daarnaast wordt gefraudeerd met de weergave van de daadwerkelijke losplaats. Dit heeft tot doel de werkelijke losplaats, de plaats waar de retourvracht opgehaald kan worden, te verbloemen.

Controle op de exportverplichting is op dit moment uiterst lastig. De documenten t.b.v. van de export van dierlijke mest dienen bij verschillende instanties aangevraagd te worden. Er bestaat tussen deze instanties geen uitwisseling van gegevens. De bestanden van de verschillende instanties zijn niet gekoppeld. De enige manier om fraude bij export te constateren is door het uitvoeren van fysieke controles door de RVV (i.h.k.v. afgifte gezondheidsverklaringen) of de AID (grenscontroles of bedrijfscontroles). Dit zijn echter arbeidsintensieve processen die niet altijd het gewenste resultaat opleveren.

Aan de export van dierlijke mest zijn veterinaire risico's verbonden. Door het massaal ontduiken van regelgeving rond export is het in geval er een dierziekte uitbreekt op dit moment onmogelijk om alle vrachten dierlijke mest richting overige Lidstaten te traceren. Een aantal Duitse deelstaten (EVOA-vergunningen worden in Duitsland per Deelstaat afgegeven) heeft in 2002 en 2003 verzoeken ingediend bij de Nederlandse Staat om partijen mest terug te halen. Het betrof hier uit Nederland afkomstige dierlijke mest (pluimveemest) die niet conform de vereisten over de grens was

getransporteerd. De kans bestaat dat bij één of meerdere Duitse deelstaten op een gegeven moment de maat vol is en de grens voor kortere of langere tijd dicht gaat voor de export van Nederlandse mest. Gezien het belang van export in het wegwerken van het nationale mestoverschot, en het aandeel dat Duitsland voor zijn rekening neemt (circa 60%), zou dit rampzalige gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse intensieve (pluim)veehouderij.

4.7 Controle, handhaving en sanctionering

Tot op heden hebben controle, handhaving en sanctionering nog niet veel invloed gehad op de gedragingen van de intermediaire sector (vervoerders). Strafrechtelijke handhaving van fraudezaken zijn vaak langdurige trajecten en tot dusver is gebleken dat de resultaten van deze strafzaken slechts een geringe invloed hebben op het gedrag van een intermediair/vervoerder. Bestuurlijke handhaving op basis van de Regeling erkenning monsternemers Meststoffenwet (hierna: Regeling erkenning) is tot dusver niet van de grond gekomen en heeft dan ook geen invloed gehad op de gedragingen van de intermediaire sector⁴⁰. Uit bovenstaande dient ten aanzien van de periode na 2006 lering getrokken te worden.

Er zijn vele oorzaken aan te wijzen waarom het proces van controle, handhaving en sanctionering ten aanzien van de intermediaire sector weinig succesvol is gebleken. Hieronder volgen een aantal van de meest in het oog springende:

- ⇒ Erkenningsystematiek ontoereikend: De Regeling erkenning richt zich volledig op de werkzaamheden zoals deze door de monsternemer worden uitgevoerd. Monsternemers kunnen erkend worden indien zij met goed gevolg de cursus tot monsternemer volgen. Deze cursus bestaat uitsluitend uit de meest elementaire basiskennis aangaande de werking van MINAS. Daarnaast dient de monsternemer te beschikken over minimaal één bemonsteringsapparaat. De eisen zoals deze door de overheid worden gesteld zijn weinig onderscheidend.
- ⇒ De bemonsteringsapparatuur voor dunne mest is niet fraudebestendig waardoor fraude met mestmonsters eenvoudig uit te voeren is. Deze fraude kan echter nauwelijks aangetoond laat staan bewezen worden.
- ⇒ Voor de bemonstering van vaste mest is geen fraudebestendige bemonsteringsapparatuur beschikbaar. Bemonstering gebeurt in de praktijk met de hand. Ook hier geldt dat fraude nauwelijks aan te tonen of te bewijzen is.
- ⇒ Bij de export van dierlijke mest is in het geheel geen sprake van een tegengesteld belang tussen de leverancier en de afnemer. Fraude met monsters en hoeveelheden is daardoor relatief makkelijk.
- ⇒ Het totale aantal mesttransporten overstijgt jaarlijks het aantal van 500.000. Het is ondoenlijk hierop een afdoende fysieke controle uit te voeren.
- ⇒ De aangrijpingspunten in de huidige wet- en regelgeving om effectief en efficiënt te sanctioneren ontbreken. De huidige regelgeving is complex, vaak voor meerdere uitleg vatbaar, bestaat uit een woud van uitzondering en is in grote delen van de sector, en ook van de politiek, onderhevig aan controversen. De reactie van de overheid is er vaak op gericht om (nog meer) politieke beroering te voorkomen en daarom niet te scherp op te treden.
- ⇒ De samenwerking tussen de uitvoerende instanties is vanaf 1998 verre van optimaal geweest. De afgelopen periode begint hier verbetering in te komen. Uiteindelijk moet dit onder andere resulteren in een effectievere en efficiëntere wijze van sanctionering.
- ⇒ De bestuursrechtelijke sanctionering is lange tijd het ondergeschoven kindje gebleken. Bureau Heffingen had haar handen vol met de uitvoering van de Wet Herstructurering Veehouderij (Whv), MINAS, het stelsel van

⁴⁰ Erkend monsternemers zijn tot op heden uitsluitend geschorst vanwege het niet indienen van een accountants-verklaring. Deze verplichting is bovendien per 1 januari 2003 komen te vervallen.

Mestafzetovereenkomsten en het stelsel van dier- en mestproductierechten. Het op orde brengen van de administratieve afhandeling van de wet- en regelgeving had prioriteit boven alles.

- ⇒ Achtereenvolgende uitbraken van dierziekten en schandalen met diervoeders hebben de controle en handhaving van de Meststoffenwet bij voortduring voor kortere of langere periode vrijwel stilgelegd.

Incidenteel heeft lik-op-stuk beleid invloed gehad op de gedragingen van individuele intermediaire ondernemingen. Ervaringen hebben geleerd dat een foute handeling direct dient te worden afgestraft. Met andere woorden, een vervoerder dient zo spoedig mogelijk na het begaan van de overtreding geconfronteerd te worden met een zijn handeling en dient dit direct te merken door een repressieve sanctie. Om dit te kunnen realiseren zal de handhaving bovenop de processen en bewegingen van het mesttransport moeten zitten. Uiteindelijk heeft dit het meest effect op de gedragingen van een vervoerder.

Gezien het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het mestbeleid vraagt om robuuste en eenvoudige wet- en regelgeving, een duidelijke visie en beleidsmatige vertaling ten aanzien van handhaving en sanctionering, politiek draagvlak voor daadkrachtig optreden, goede samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsinstanties en wellicht het belangrijkste, de durf om op te treden tegen fraudeurs en overtreders.

5 Controle en handhaving

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de controle en handhaving van de intermediaire sector vormgegeven kan worden. Daarnaast wordt gekeken of het noodzakelijk en mogelijk is vooraf eisen te stellen aan vervoerders van dierlijke mest. De volgende onderwerpen komen achtereenvolgens aan bod:

- ⇒ Huidige systematiek (§ 5.2).
- ⇒ Voorwaarden vooraf (§ 5.3).
 - Beperken aantal intermediaire ondernemingen (§ 5.3.1).
 - Afvalstoffenbeleid VROM en het transport van afval (§ 5.3.2).
 - Vergunningen (§ 5.3.3).
 - Erkenningsystematiek (§ 5.3.4).
 - Certificering (§ 5.3.5).
 - Registratieplicht (§ 5.3.6).
- ⇒ Sanctionering (§ 5.4).

5.2 Huidige systematiek

In verband met de fraudebestendigheid van het verfijnde systeem binnen MINAS is in de beleidsvoorbereiding (1996/1997) overwogen om de bemonstering, daaronder begrepen de bepaling van het gewicht, uit te laten voeren door onafhankelijke personen (onafhankelijk monsternemer) die geen financieel of ander zakelijk belang hebben bij de transacties. Volledige onafhankelijkheid van de monsternemer bleek echter geen haalbare optie. *“Bij de ex ante-evaluatie bleken de kosten voor de sector bij het voorschrijven van onafhankelijke monsternemers twee maal zo hoog als bij de inschakeling van erkende intermediairs. Deze kosten hangen vooral samen met het feit dat behalve een transporteur ook nog een geëquipeerde monsternemer moet worden ingeschakeld. Voor onafhankelijke monsterneming bleek in de sector ook weinig draagvlak te bestaan”*⁴¹. Aangezien de onafhankelijkheidsvereiste geen reële optie was, is er binnen MINAS voor gekozen om de bemonstering te laten geschieden op basis van een bemonsteringsprotocol en een erkenningsregeling voor monsternemers. Het bemonsteringsprotocol is opgenomen in de regeling hoeveelheidsbepaling, de erkenningsregeling in de Regeling erkenning monsternemers Meststoffenwet (hierna: Regeling erkenning).

Bij de erkenning moet voldaan worden aan voorwaarden en verplichtingen (de erkenningseisen). Bij het niet voldoen aan de erkenningseisen, kunnen de volgende sancties worden opgelegd:

- ⇒ de erkenning of de daaraan verbonden voorschriften wijzigen;
- ⇒ nadere voorschriften aan de erkenning verbinden;
- ⇒ de erkenning voor een bepaalde periode schorsen of;
- ⇒ de erkenning intrekken.

⁴¹ Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer, 29 april 1997, *Handelingen 1996-1997, Eerste Kamer, pag. 1271 – 1284.*

Het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden geschiedde onder andere aan de hand van een accountantsverklaring die jaarlijks door de erkende monsternemer werd ingediend. In deze verklaring diende de accountant zijn bevindingen ten aanzien van de voor erkenning geldende voorwaarden en verplichtingen te vermelden⁴². Onder andere in het kader van administratieve lastenverlichting is eind 2002 besloten de accountantsverklaring te laten vervallen. Tevens werd geconcludeerd dat de accountantscontrole weinig toevoegde aan de controles zoals deze door het Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst worden uitgevoerd. *“Voorts kunnen de controles die door de registeraccountant of accountantadministratieconsulent ten behoeve van de jaarlijkse accountantsverklaring worden verricht ook door Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst worden uitgevoerd. Thans gebeurt dat voor een belangrijk deel van de controles. Het Bureau Heffingen voert een administratieve controle uit ten aanzien van de registratie van bemonsteringsapparatuur en verpakkingsapparatuur. De Algemene Inspectiedienst voert de fysieke controle op de apparatuur uit”*⁴³.

In de huidige systematiek is de *erkend* monsternemer dus verantwoordelijke voor het bemonsteren en wegen van de vrachten dierlijke mest. In de praktijk is gebleken dat de erkenningsvoorwaarden weinig onderscheidend zijn. De erkenning tot monsternemer werpt geen drempel op die leidt tot professionalisering van de sector. Daarnaast biedt de erkenning in de praktijk niet de sanctioneringsmogelijkheden die vooraf waren voorzien.

5.3 Toelatingseisen mestvervoerders

In de voorbereiding op het mestbeleid voor de periode na 2006 wordt veelvuldig gewezen op de cruciale rol die weggelegd is voor intermediaire ondernemingen als de vervoerders van de bedrijfsoverschotten aan dierlijke mest. Een ieder is het er over eens dat het noodzakelijk is het transport van dierlijke mest goed te reguleren. Deze wens is mede ingegeven vanuit de ervaringen uit de praktijk van de afgelopen jaren. Het zicht op het transport van dierlijke mest is grotendeels verdwenen. De sector maakt dankbaar gebruik van lacunes in het beleid en de wet- en regelgeving, de politieke strijd over het mestbeleid en de beperkingen die handhaving en sanctionering in zich hebben.

Al deze factoren maken een roep om strenge handhaving en sanctionering begrijpelijk en terecht. Deze strenge aanpak zou volgens sommigen moeten beginnen bij de voorwaarden die gesteld worden aan intermediaire ondernemingen om überhaupt mest te mogen voeren. Hierbij wordt veelal gedacht aan een erkenningssystematiek als in het huidige stelsel, maar dan één met meer gewicht en mogelijkheden om te sanctioneren. Daarnaast wordt - indachtig de discussie over de toekomst van de intensieve veehouderij in Nederland zoals deze in het tweede deel van 2003 is gevoerd – gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Daarbij wordt gedacht aan certificering vanuit de sector met toezicht vanuit de overheid (toezicht op toezicht). In deze paragraaf komen de verschillende mogelijkheden die er zijn om toelating tot de markt van het transport van dierlijke mest te reguleren aan bod.

Vanuit het oogpunt van handhaving en sanctionering kan het wenselijk zijn de groep van intermediaire ondernemingen te beperken tot een bepaalde omvang. Immers, het vergt minder inspanning om een doelgroep van 100 ondernemingen te controleren dan een groep van 1000. Een ander argument om te komen tot een doelgroep met

⁴² Uit de Toelichting op Regeling erkenning monsternemers Meststoffenwet van 19 december 1997, *Staatscourant 1997, nr. 248 / pag. 21*

⁴³ Uit de toelichting bij wijziging van de Regeling erkenning monsternemers Meststoffenwet van 20 december 2002, *Staatscourant 23 december 2002, nr.247 / pag. 26*

een gelimiteerde omvang is de veronderstelling dat een professionalisering van de sector alleen dan bereikt kan worden als de betreffende ondernemingen een bepaalde minimale omvang hebben of dat een minimaal percentage van hun omzet gegenereerd wordt uit activiteiten die betrekking hebben op het transport van en de handel in dierlijke mest. In § 5.3.1 wordt daarom allereerst de mogelijkheid bekeken om het aantal intermediaire ondernemingen te beperken tot een voor handhaving, uitvoering en controle 'behopbaar' aantal.

5.3.1 Beperken aantal intermediaire ondernemingen

Uit cijfers van het Bureau Heffingen blijkt dat het aantal intermediaire ondernemingen dat als zodanig is geregistreerd aanzienlijk is. In 2002 zijn in totaal 1239 intermediaire MINAS-aangiften bij Bureau Heffingen geregistreerd⁴⁴. Van deze 1239 ondernemingen (mestnummers) hadden 736 ondernemingen in 2002 ook daadwerkelijk mest vervoerd⁴⁵. De variatie in omvang binnen deze 736 ondernemingen is groot.

Uit tabel 5.1 blijkt dat 10% van de intermediaire ondernemingen die in 2002 daadwerkelijk mest hebben vervoerd, verantwoordelijk zijn voor 61,5 % van de getransporteerde hoeveelheid fosfaat in Nederland (58,5 % van de stikstof). Als gekeken wordt naar het aantal bij Bureau Heffingen *geregistreerde* intermediairen is het beeld nog scherper: 10% van de intermediaire ondernemingen die in 2002 bij Bureau Heffingen stonden geregistreerd is verantwoordelijk voor 69 % van de hoeveelheid fosfaat dat in Nederland wordt getransporteerd (68,6 % van de stikstof). Als gekeken wordt naar de helft van het aantal ondernemingen is het aandeel reeds gestegen naar 99,7% voor fosfaat.

Tabel 5.1 Percentage intermediairen met het percentage van het mesttransport, onderverdeeld naar aantal geregistreerde (n= 1239) en aantal actieve intermediairen in 2002 (n=736) (cijfers: BHF)

n = 736 intermediaire ondernemingen (actief)			n = 1239 intermediaire ondernemingen (geregistreerd)		
% bedrijven	% fosfaat	% stikstof	% bedrijven	% fosfaat	% stikstof
10	61,5	58,5	10	69,0	68,6
20	76,8	74,5	20	85,7	85,4
30	85,1	83,7	30	93,7	93,9
40	90,6	89,5	40	98,1	98,3
50	94,2	93,6	50	99,7	99,7
60	96,7	96,4	60	99,9	99,9
70	98,4	98,3	70	100,0	100,0
80	99,5	99,4	80	100,0	100,0
90	99,9	99,9	90	100,0	100,0
100	100,0	100,0	100	100,0	100,0

In het navolgende worden de mogelijkheden om het aantal intermediaire ondernemingen te beperken nader uitgewerkt. Er wordt hierbij gekeken naar een puur kwantitatieve benadering en een kwalitatieve benadering. Gedachte achter de eerste is een absolute grens te stellen aan het aantal intermediaire ondernemingen dat zich op het transport van dierlijke mest mag toeleggen. In het tweede geval, de

⁴⁴ Dit is inclusief door het Bureau Heffingen opgelegde ambtshalve aangiften.

⁴⁵ Bij het Bureau Heffingen staan intermediaire ondernemingen geregistreerd die in het verleden wel mest hebben vervoerd, maar niet meer in 2002. Daarnaast wordt dit hoge aantal gevormd door veehouders, composteerbedrijven en mestbe- en verwerkers die zich laten registreren als intermediaire onderneming. Intensieve veehouders met een eigen opslag voor hun geproduceerde dierlijke mest laten hun opslag op een apart mestnummer registreren. De geproduceerde mest gaat vanuit de stal rechtstreeks, na bemonstering en analyse, in deze opslag. Voordeel is dat als intermediair alleen aangifte gedaan hoeft te worden over fosfaat en dat voorraden meegenomen mogen worden.

kwantitatieve benadering, worden de mogelijkheden gezien om met behulp van vooraf te stellen eisen de drempel tot deelname dusdanig hoog te leggen dat slechts een beperkt aantal ondernemingen deel kan nemen. Gezien de cijfers uit tabel 5.1 zouden hier mogelijkheden liggen. Immers, de helft van de daadwerkelijk actieve intermediaire ondernemingen in 2002 was verantwoordelijk voor slechts 5,8% van de uitgevoerde mesttransporten⁴⁶. Indien de kwalitatieve eisen het voor deze ondernemingen niet meer rendabel maken om deel te nemen, kan het aantal ondernemingen, en daarmee controle-objecten voor de AID, fors teruggebracht worden.

Beroepsgoederenverkeer over de weg: het gemeenschappelijk vervoersbeleid, ex art. 71 EG

Specifiek voor de sector beroepsgoederenverkeer over de weg is een nagenoeg gemeenschappelijk vervoersbeleid tot stand gekomen. De rechtsbasis hiervan is artikel 71 EG. De reden voor een gemeenschappelijk vervoersbeleid is gelegen in het zeer grote economische belang dat ermee gemoeid is; het beroepsgoederenvervoer over de weg vormt een zeer groot aandeel in het totale beroepsgoederenvervoer.

Voor de sector beroepsgoederenverkeer over de weg vormt verordening 881/92 (rechtsbasis art. 71 EG) een belangrijke verordening⁴⁷. In deze verordening is bepaald dat indien men in het bezit is van een communautaire vergunning de vervoerder vrij internationaal vervoer heeft binnen de Europese Gemeenschap⁴⁸. Door deze verordening blijven alle strijdige nationale beperkende bepalingen ten aanzien van de dienstverlener op grond van zijn nationaliteit of het feit dat hij gevestigd is in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt verleend, buiten toepassing. Om voor een dergelijke vergunning in aanmerking te komen, moet de vervoerder voldoen aan drie kwalitatieve voorwaarden betreffende de toegang tot het beroep⁴⁹. Kort samengevat: vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid. De vergunning wordt afgegeven door de daartoe bevoegde instantie in de Lidstaat. In Nederland is dit de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO⁵⁰)⁵¹. De vergunningverlening vormt een beschikking waartegen beroep openstaat bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven⁵².

Een nationaal vervoersysteem voor dierlijke mest op basis van kwantitatieve voorwaarden kan binnen Nederland niet ingevoerd aangezien per 1 januari 1993 door genoemde EG-verordening 881/92 alle kwantitatieve beperkingen afgeschaft zijn. De toegang tot de markt wordt voortaan uitsluitend geregeld door de drie kwalitatieve criteria waaraan vervoersondernemingen moeten voldoen om een communautaire vergunning te verkrijgen. Het stellen van kwalitatieve eisen aan ondernemingen heeft in principe slechts indirect effect op de markttoegang. Lidstaten hebben de mogelijkheid om zelf kwalitatieve criteria nader uit te werken omdat artikel 71 EG, de rechtsgrondslag van verordening 881/92, een bepaling is van minimumharmonisatie. De nadere uitwerking zou in casu een oplossing kunnen zijn voor een regeling waarbij nadere eisen worden gesteld aan het mestvervoer door middel van

⁴⁶ Bij een aantal van circa 500.000 transporten per jaar betekent dit dat 368 intermediaire ondernemingen (50% van 736) verantwoordelijk waren voor 29.000 transporten (5,8% van 500.000). Dit komt overeen met 78 transporten per onderneming per jaar.

⁴⁷ Verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Statens, Pb. EG 1992, L 95/1.

⁴⁸ Ibid. art. 5 lid 3.

⁴⁹ Zie richtlijn 96/26, Richtlijn 96/26/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers, Pb. 1996, L 124/1, wederzijdse erkenning diploma's etc.

⁵⁰ Zie voor NIWO tevens paragraaf 5.3.2.

⁵¹ zie artikel 32 Wegenverkeerswet, Wet van 12 maart 1992, Stb. 145.

⁵² zie artikel 42 Wegenverkeerswet, Wet van 12 maart 1992, Stb. 145.

kwalitatieve voorwaarden. De vraag is echter hoe men deze kwalitatieve criteria dan vorm zou moeten geven om het resultaat – vermindering van het aantal mestvervoerders binnen Nederland - te bereiken. De criteria zullen non-discriminatoir moeten zijn, objectief van aard en geen onderscheid mogen maken naar herkomst of nationaliteit (art. 75 EG). Daarnaast zal men een goede motivering/rechtvaardiging moeten hebben voor nadere aanscherping/aanvulling van de huidige nationale kwalitatieve vereisten omdat deze nadere aanscherping/aanvulling immers verder gaat dan de communautaire vereisten. Het aan beperkingen onderwerpen van het mestvervoersysteem vormt ook een technisch voorschrift dat vanwege het handelsbelemmerende effect aangemeld moet worden bij de Europese Commissie. Via de aanscherping van de kwalitatieve criteria worden immers eisen/beperkingen gesteld aan de distributie van mest. Aan technische voorschriften dient een zwaarwegend belang ten grondslag te liggen. In casu kan gesteld worden dat aangesloten zal moeten worden bij de verplichtingen volgend uit de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676).

Nadere aanscherping van kwalitatieve criteria

Bij het nader invullen van de criteria is het gevaar aanwezig dat men in strijd handelt met het vrij verkeer van goederen (art. 28 EG) , het vrij verkeer van diensten (art. 51 lid 1 EG jo art. 70 e.v. EG) en het recht van vestiging (art. 43 EG). Deze strijdigheid kan zelfs aanwezig zijn als er geen feitelijk mestvervoer van andere lidstaten naar Nederland is. De potentiële mogelijkheid dat het mestvervoer belemmerd wordt, is voldoende om te concluderen dat er sprake is van strijdigheid met het vrij verkeer van goederen en diensten. Met name de motivatie van de aanvullende criteria is van belang, evenals het in acht nemen van proportionaliteit- en noodzakelijkheidsvereisten.

De nadere inhoudelijke uitwerking van de criteria bepaalt met welk gedeelte van het vrij verkeer volgens het EG Verdrag mogelijk strijd zou kunnen ontstaan. Meest voor de hand liggend is strijd met het vrij verkeer van goederen volgens artikel 28 EG. Dit artikel stelt een verbod op kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking. In casu zou sprake zijn van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking omdat de kwalitatieve criteria een drempel opwerpen voor vervoersondernemingen uit andere lidstaten. In casu zou het gaan om “zonder onderscheid-maatregelen”, dit heeft als consequentie dat een dergelijke belemmering gerechtvaardigd kan worden door excepties op basis van art. 30 EG en de in de jurisprudentie ontwikkelde “rule-of-reason-excepties”. Deze excepties van niet-economische aard (onder meer: bescherming van openbare orde, openbare veiligheid, gezondheid, leven van personen, dieren en planten) bieden echter geen soelaas omdat de motivatie in casu betere (makkelijker) handhaving door Bureau Heffingen betreft. De motivering van het mestvervoersysteem zou gericht moeten zijn op één van deze excepties om de belemmering van invoer te rechtvaardigen. De exceptie van milieubescherming is de meest voor de hand liggende exceptie. Immers, ter nakoming van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676) dient er toezicht mogelijk te zijn op het vervoer van mest.

Als extra vereiste voor het invoeren van zowel de verdragsrechtelijke als rule-of-reason-exceptie geldt dat er geen gemeenschappelijke EG regeling mag zijn: in casu is er verordening 881/92. Het Hof van Justitie zal dan toetsen in hoeverre deze verordening de desbetreffende criteria uitputtend heeft geregeld, wat de reikwijdte van de vrijheid van verkeer van de communautaire vergunning is en welke vrijheid de lidstaat nog heeft om nadere regels te stellen. Aangezien de rechtsgrondslag van de verordening een bepaling van minimumharmonisatie is, zal er wel enige ruimte zijn voor een uitzondering mits er een goede motivering/rechtvaardiging aan ten grondslag ligt. Ook zal gekeken worden naar noodzakelijkheid- en proportionaliteitsaspecten van het vervoerssysteem waarbij de motivering weer een belangrijke rol speelt.

Nationale juridische aspecten

Een kwantitatief mestvervoersysteem zal Europeesrechtelijk niet stand houden. Nationaalrechtelijk zijn er echter ook bezwaren. Opgemerkt dient te worden dat ook volgens het nationale recht wetgeving dient te voldoen aan de vereisten van evenredigheid en non-discriminatie. Een plotselinge beleidswijziging door middel van een kwantitatief mestvervoersysteem zal tot resultaat hebben dat een groot aantal mestvervoerders die nu al op de mestmarkt opereren hun onderneming zullen moeten staken. Dit betekent een onevenredige last/schade waarvoor de overheid aansprakelijk zal worden gesteld. Ten aanzien van de nadere aanscherping van kwalitatieve criteria kan opgemerkt worden dat dit goed aansluit bij de huidige regelgeving, als bijvoorbeeld het Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet, omdat deze ook uitgaat van kwalitatieve criteria.⁵³

Conclusie

Een nationaal mestvervoersysteem op basis van kwantitatieve voorwaarden is binnen Nederland niet meer mogelijk. Een vervoersysteem op basis van kwalitatieve voorwaarden is mogelijk maar de juridische randvoorwaarden moeten goed in acht worden genomen. De kwalitatieve criteria zouden non-discriminatoire van aard moeten zijn en geen onderscheid mogen maken naar herkomst of nationaliteit. Bij het opstellen van kwalitatieve criteria moet opgelet worden dat het Europese vrij verkeer van goederen, diensten en het recht van vestiging niet belemmerd wordt. De motivering/rechtvaardiging van de noodzaak van nadere criteria is hierbij van doorslaggevend belang. Een rechtvaardiging is slechts te vinden in een zwaarwegend belang als bijvoorbeeld bescherming van het milieu ter nakoming van de verplichtingen volgend uit de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676). Ook moeten de maatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn.

5.3.2 Afvalstoffenbeleid VROM en het transport van afval

Vergunningplicht

Regelmatig wordt de suggestie gedaan om bij het transport van mest meer aan te sluiten op regulier wegtransport en de regels die hiervoor van toepassing zijn. Nog los van de vraag of er zoiets bestaat als 'regulier' wegtransport kan bij voorbaat reeds geconcludeerd worden dat deze vergelijking mank gaat, en wel vanwege één fundamenteel verschil: dierlijke mest is een product met een negatieve waarde. Er dient betaald te worden om zich van het product te ontdoen. Er is nog een productgroep waarop dit van toepassing is: afval. Ook afvalstoffen hebben over het algemeen een negatieve waarde, vooral als het gaat om milieugevaarlijke afvalstoffen. In deze paragraaf wordt om die reden geanalyseerd hoe het afvalstoffenbeleid van het ministerie van VROM is vormgegeven. Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar de eisen die vooraf gesteld worden aan ondernemingen die afval willen transporteren.

Het afvalstoffenbeleid is geregeld in hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer (Wmb). Dit hoofdstuk bevat onder andere regels met betrekking tot het transporteren van afvalstoffen. De Wet Milieubeheer stelt (artikel 10.45):

Het is verboden bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen in te zamelen:

- a. zonder vermelding op een lijst van inzamelaars; of
- b. ingeval de afvalstoffen tot de krachtens artikel 10.48 aangewezen categorieën behoren, zonder vergunning van Onze Minister.

Het inzamelen en transporteren van afvalstoffen is dus verboden tenzij een onderneming minimaal een vermelding heeft op een lijst van inzamelaars. Daarnaast zijn bepaalde categorieën van afvalstoffen als vergunningplichtig aangewezen.

⁵³ Besluit van 23 juli 2001, Stb. 360.

In het verleden was de inzameling van gevaarlijke afvalstoffen strikt gereguleerd. Reden hiervoor was dat bij bepaalde afvalstoffen een verhoogd risico bestond op milieuhygiënisch ongewenst beheer, onder meer vanwege de relatief hoge kosten van inzameling en verdere verwerking. Het werd gewenst geacht de afgiftedrempel te verlagen en om die reden werden er verscheidene inzamelsystemen voor deze afvalstoffen opgezet die er voor moesten zorgen dat zoveel mogelijk afvalstoffen werden ingezameld en op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze verder werden beheerd. Daarbij was veelal sprake van een koppeling van een inzamelplicht binnen een bepaald gebied aan een inzamelrecht binnen een groter gebied, soms zelfs binnen heel Nederland. Daarnaast was het in bepaalde gevallen mogelijk om over te gaan tot tariefregulering.

De categorieën van afvalstoffen waarvoor thans een vergunning noodzakelijk is zijn opgenomen in het *Besluit inzamelvergunning afvalstoffen en beheer afgewerkte olie*⁵⁴. Per 1 januari 2004 zou dit Besluit vervangen worden door het *Besluit inzamelen afvalstoffen*⁵⁵. De regelgeving rond inzamelvergunningen zou hiermee in overeenstemming gebracht worden met het nieuwste beleidskader voor afvalstoffen, zoals neergelegd in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) 2002-2012. Het aantal categorieën van afvalstoffen waarvoor een vergunning nodig is wordt door dit Besluit in de toekomst gereduceerd tot drie⁵⁶. Op basis van evaluaties van de bestaande inzamelstructuren is besloten dat het voor deze drie specifieke categorieën afvalstoffen noodzakelijk blijft om het aantal inzamelaars te beperken door middel van een vergunningstelsel:

- ⇒ afgewerkte olie: alleen door beperking van het aantal inzamelaars kan een verwerkingsinrichting op het niveau van de minimumstandaard in Nederland worden gerealiseerd;
- ⇒ scheepsafvalstoffen: de huidige inzamelvergunningen zullen worden voortgezet als overgang naar de invoering van systemen voor indirecte financiering (bijvoorbeeld door middel van het aanbieden van abonnementen); na invoering van de indirecte financiering zal de capaciteit en het aantal inzamelaars worden gereguleerd via aanbesteding van de inzameldiensten door de beheerder/intermediair van de indirecte financiering;
- ⇒ klein gevaarlijk afval (KGA): alleen door beperking van het aantal inzamelaars kan garantie worden verkregen dat kleine hoeveelheden gevaarlijk afval ook daadwerkelijk gescheiden worden ingezameld en hergebruik van kleine partijen ook bedrijfseconomisch mogelijk is.

Het instandhouden van een vergunningplicht heeft voornamelijk tot doel de milieuhygiënische risico's te beperken en een doelmatige inzameling van de genoemde categorieën van afvalstoffen te realiseren. Gezien de relatief kleine hoeveelheden afvalstoffen en de benodigde landelijke spreiding, ook op plaatsen waar weinig aanbieders van afvalstoffen te vinden zijn, is het voor genoemde categorieën van afvalstoffen daarom noodzakelijk de inzamelstructuur door middel van een vergunningstelsel te reguleren.

De aanvraag van een vergunning dient voorzien te worden van de volgende informatie:

1. een opgave van de afvalstoffen die de aanvrager wil inzamelen;
2. een opgave van het gebied of de gebieden in Nederland waarvoor de aanvrager bereid is de verplichting op zich te nemen om de aan hem aangeboden afvalstoffen op te halen;

⁵⁴ Besluit van 24 november 1993, houdende invoering van een vergunningplicht voor de inzameling van afgewerkte olie.

⁵⁵ Ontwerp-besluit houdende regels m.b.t. het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, *Staatscourant 12 juni 2003, nr. 110 / pag. 17*

⁵⁶ Besluit houdende regels m.b.t. het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen was per 1 februari 2004 nog niet van kracht geworden.

3. een schatting van de hoeveelheid afvalstoffen die de aanvrager per jaar beoogt in te zamelen;
4. een beschrijving van de procedures van acceptatie, administratieve organisatie en interne controle van de ingezamelde afvalstoffen;
5. een beschrijving van de vervoersmiddelen en installaties die bij de inzameling worden gebruikt;
6. een beschrijving van de voorzieningen die worden getroffen om te voorkomen dat bij het inzamelen stagnatie optreedt; en..
7. een beschrijving van de wijze waarop de ingezamelde afvalstoffen verder worden beheerd.

Registratieplicht

Voor het inzamelen, vervoeren of verhandelen van andere dan de hierboven genoemde afvalstoffen geldt geen vergunningplicht. Vanaf 1 januari 2004 moeten personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen willen inzamelen, vervoeren of verhandelen, zich wel laten registreren op een landelijke lijst⁵⁷. De criteria voor vermelding op de lijst sluiten aan bij de eisen die in de vervoerswetgeving gelden voor het vervoer van (afval)stoffen (NIWO-vergunning⁵⁸). Deze criteria hebben betrekking op:

1. Betrouwbaarheid. Ter voldoening wordt bij de aanvraag een verklaring omtrent het gedrag afgegeven.
2. Kredietwaardigheid: Ter voldoening wordt bij de aanvraag een bewijs afgegeven dat de aanvrager ten minste € 18.000,- in eigen vermogen heeft.
3. Vakbekwaamheid: Ter voldoening wordt bij de aanvraag een vakdiploma op het terrein van afvalstoffen overlegd dat door de Minister van VROM is erkend.

Een vervoerder of inzamelaar die kan aantonen dat hij beschikt over een NIWO-vergunning voldoet reeds aan de genoemde criteria en hoeft uitsluitend aan te tonen dat hij in het bezit is van deze vergunning om op de lijst geplaatst te worden.

Landelijke melding afvalstoffen

Met ingang van 1 januari 2005 wordt er een landelijke regeling voor het melden en registreren van afvalstoffen geïntroduceerd. Het systeem van het melden en registreren van afvalstoffen heeft primair tot doel een hulpmiddel te zijn bij de handhaving van de afvalregelgeving. Met behulp van de registratie op bedrijfsniveau, de begeleidingsbrief bij ieder transport en de ontvangst- en afgiftemelding door de aangewezen inrichtingen ontstaat de mogelijkheid om de herkomst en bestemming van de afvalstoffen na te gaan en te controleren. De vervoerder zal tijdens het transport moeten beschikken over een volledig ingevulde en ondertekende begeleidingsbrief en de ontvangende inrichting zal gecontroleerd worden op het feit of hij bevoegd is de afvalstoffen in ontvangst te nemen. Bij het ontwikkelen van het meldingssysteem worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- ⇒ alleen de ontvangers van afvalstoffen melden aan een landelijk meldpunt;
- ⇒ er wordt uitsluitend gebruik gemaakt van een elektronische melding;

⁵⁷ Ontwerpregeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen, *Staatscourant 19 juni 2003, nr. 115 / pag. 16*. Op dit moment dienen inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars zich te laten registreren op Provinciale lijsten.

⁵⁸ De Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) bestaat uit vertegenwoordigers van de brancheorganisaties in het wegvervoer (Transport en Logistiek Nederland en Koninklijk Nederlands Vervoer), de werknemersorganisaties (FNV Bondgenoten en CNV Bedrijvenbond) en de verladingsorganisatie EVO. De minister van Verkeer en Waterstaat wijst deze organisaties aan. Vrachtauto's met een laadvermogen van meer dan 500 kg die beroepsvervoer verrichten zijn vergunningplichtig volgens de Wet goederenvervoer over de weg (Wgw). De Stichting NIWO verstrekt deze vergunningen.

De gegevens die aan het landelijke meldpunt doorgegeven dienen te worden hebben betrekking op:

- ⇒ afvalstroomnummer;
- ⇒ locatie van herkomst;
- ⇒ locatie van bestemming;
- ⇒ vervoerder;
- ⇒ totaal aantal kilogrammen in de betreffende maand;
- ⇒ totaal aantal vrachten in de betreffende maand.

Voor het melden en registreren wordt een centrale meldkamer en een landelijke uitvoeringsinstantie opgericht. Deze zullen op 1 januari 2005 operationeel zijn. Handhavers en andere belanghebbenden, zoals beleidsmakers en vergunningverleners, kunnen via internet snel en op elk gewenst moment actuele informatie opvragen over afvalstromen. De handhavers kunnen in het nieuwe systeem voor de afvalstromen die voor hun van belang zijn, de meldgegevens raadplegen. Afhankelijk van hun rechten kunnen zij ook gegevens wijzigen. Handhavers kunnen kiezen welke signalen ze willen ontvangen, zoals bijvoorbeeld wanneer bedrijven al enige tijd niet hebben gemeld of wanneer bedrijven afwijkende hoeveelheden melden. Op basis van de meldgegevens kunnen zij handhavingacties plannen.

Conclusie

Het beleid van het ministerie van VROM is gericht op het reduceren van het aantal vergunningplichtige afvalstromen. Daar waar vanuit milieuhygiënisch oogpunt een groot risico bestaat *en* het noodzakelijk is een landelijk dekkende inzamelplicht voor te schrijven, wordt gebruik gemaakt van een vergunningstelsel, voor overige afvalstoffen geldt uitsluitend een registratieplicht. Dierlijke mest vertegenwoordigt een milieuhygiënisch risico. Groot verschil met de vergunningplichtige afvalstoffen is erin gelegen dat het milieuhygiënische risico van mest afhankelijk is van de hoeveelheid die in het milieu wordt gebracht. Voor afgewerkte olie, scheepsafvalstoffen en klein chemisch afval geldt dat elke hoeveelheid een milieurisico vormt. Voor deze drie afvalstoffen geldt daarnaast dat louter marktwerking niet leidt tot een landelijk dekkende inzamelstructuur. Ten aanzien van dierlijke mest bestaat dit gevaar niet.

5.3.3 Vergunning

Met het verlenen van een vergunning wordt een bepaalde vorm van handelen die zonder vergunning verboden is in een individueel geval onder voorwaarden toegestaan. De in wet- of regelgeving verboden handeling is dus niet per definitie ongewenst, maar de overheid bepaalt wie in welke situatie en onder welke voorwaarden een vergunning krijgt om af te wijken van de verbodsbepaling. Vergunningverlening is dus een beleidsinstrument om de overheid in staat te stellen het maatschappelijk handelen te reguleren. Het reguleren gebeurt door toekenningscriteria vast te stellen voor, en gedragsvoorschriften te verbinden aan, het verlenen van een vergunning. Wanneer een vergunning is verleend, kan de overheid in het kader van haar rechtshandhavingstaak controleren of de vergunninghouders zich houden aan deze gedragsvoorschriften. Zo niet, dan kunnen sancties worden opgelegd, waarvan de in wet- en regelgeving meest genoemde intrekking van de vergunning is. De handhaving dient ook gericht te zijn op niet-vergunninghouders. Voor deze categorie dient nagegaan te worden of zij zich onthouden van de vergunningplichtige handelingen. Deze mogelijkheden tot regulering, controle en het opleggen van sancties maken het beleidsinstrument *vergunningen* tot een 'zwaar' instrument, dat alleen ingezet dient te worden wanneer het maatschappelijk handelen niet met algemene normen kan worden gereguleerd. Ieder vergunningstelsel wordt gekenmerkt door een zekere mate van beleidsvrijheid bij de toepassing. In een situatie waar geen beleidsvrijheid is of nodig is vormt het stellen van algemene regels een efficiënter oplossing. Een vergunningstelsel is immers zowel voor burgers en bedrijven als voor bestuursorganen en handhavingsorganisaties een belasting.

Overigens is er geen duidelijk onderscheid tussen een stelsel van vergunningen en een stelsel van erkenningen. Sterker nog, in een onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar het functioneren van 100 vergunningstelsels binnen de Rijksoverheid⁵⁹, werden in wet- en regelgeving 11 verschillende begrippen aangetroffen voor inhoudelijk min of meer gelijklopende stelsels⁶⁰, waaronder het begrip erkenning.

Het Kabinet heeft naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer een algemene beleidslijn voor het gebruik van het vergunninginstrument opgesteld⁶¹:

- ⇒ Met het oog op het voorkomen van onnodige belasting door regelgeving gaat het kabinet er bij het ontwerpen van nieuwe stelsels van uit dat:
 - algemene regels, op de naleving waarvan repressief toezicht wordt uitgeoefend de voorkeur verdient boven preventief toezicht door meldingen of vergunningen;
 - meldingsplicht de voorkeur verdient boven vergunningplicht.
- ⇒ De vergunning wordt in het algemeen als een passend instrument beschouwd als:
 - individuele afweging van belangen nodig is, doordat de omvang van het beschermde belang en het belang van de aanvrager sterk per geval verschillen;
 - het nodig is individuele gedragingen of handelingen door individuele voorschriften te reguleren en daarop toezicht te houden;
 - het te beschermen belang van zo'n zwaar gewicht is, dat een ontheffing van het verbod in kwestie slechts bij uitzondering moet worden gegeven.

In het kader van nieuw mestbeleid gaat gezien deze beleidslijn de voorkeur uit naar algemene regels (verplichtingen) ten aanzien van het transport van dierlijke mest, gekoppeld aan een meldingsplicht (registratieplicht) voor mestvervoerders. Immers, de omvang van het te beschermen belang (milieukwaliteit) en het belang van de eventuele aanvrager van een vergunning (mestvervoerder) zal van geval tot geval niet of nauwelijks verschillen⁶². Het is daarnaast niet noodzakelijk het gedrag per individuele intermediair te differentiëren.

5.3.4 Erkenningsystematiek

In de periode vanaf 2006 zou ook met een systeem van erkenningen gewerkt kunnen worden. De erkenning zou dan gericht moeten zijn op de vervoerder en het vervoer van de dierlijke meststoffen. De vervoerder krijgt de verantwoordelijkheid voor het vervoer van de dierlijke mest en alle administratieve verplichtingen die daaraan verbonden zijn. Om voor erkenning in aanmerking te komen moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan:

- ⇒ Het overleggen van een 'verklaring van goed gedrag'.
- ⇒ Het overleggen van bewijs van inschrijving bij Kamer van Koophandel.
- ⇒ Het (langdurig) Beschikking hebben over materieel dat voldoet aan de gestelde eisen en jaarlijks een 'APK' keuring heeft ondergaan.
- ⇒ De beschikking hebben over de mogelijkheid tot elektronische verzending van vervoersbewijzen.

⁵⁹ Algemene Rekenkamer, rapport *Vergunningen*, Tweede kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24656, nr. 2.

⁶⁰ In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer werden de volgende begrippen gevonden (tussen haakjes het aandeel van elk van de begrippen); vergunning (55%), ontheffing (20%), erkenning (7%), toestemming (7%), machtiging (3%), verlof (2%), inschrijving (2%), concessie (1%), aanwijzing (1%), registratie (1%), toelating (1%).

⁶¹ Brief van de Minister van Justitie van 7 juli 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 656, nr. 7

⁶² Hoogstens kan gedacht worden aan een systematiek zoals deze in Vlaanderen toegepast wordt. In Vlaanderen bestaat een erkenningsystematiek die onderscheid maakt naar maximale transportafstand (lokaal, nationaal en export). Aan de verschillende erkenningen zijn voorwaarden verbonden die zwaarder wegen naarmate de maximale transportafstand toeneemt.

- ⇒ Kredietwaardigheid (in relatie tot mestopslagen. Bij failliet dient voldoende krediet aanwezig te zijn om potentieel in opslag aanwezige dierlijke mest verantwoord af te zetten).
- ⇒ Niet betrokken zijn geweest bij een eerder geschorste onderneming of onderneming waarvan erkenning is ingetrokken.
- ⇒ Het beschikken over voldoende opslagcapaciteit.
- ⇒ Het beschikken over een overzichtelijke en toegankelijke boekhouding waarbij er een koppeling gemaakt kan worden tussen de product- en de financiële stroom.

Daarnaast dienen er in wet- en regelgeving verplichtingen opgenomen te worden waaraan de erkend intermediair gehouden is. Gedacht kan worden aan de volgende verplichtingen:

- ⇒ Vooraf elektronische melding van een transport waarbij gegevens zoals laadplaats, losplaats, tijdstip van laden en kenmerk van het voertuig worden doorgegeven.
- ⇒ Op het moment van laden en op het moment van lossen dient er een GPS-peiling plaats te vinden.
- ⇒ Bemonsteren volgens protocol.
- ⇒ Administratieve verplichtingen:
 - Opmaken en bewaren van VDM;
 - Insturen monster aan MINAS-laboratorium;
 - Elektronisch indienen van VDM bij BHF.
- ⇒ Jaarlijkse 'APK'-keuring van de apparatuur.

Mocht een erkend vervoerder niet langer aan de gestelde voorwaarden voldoen dan wel de opgelegde verplichtingen niet nakomen kan dit gevolgen hebben voor de erkenning. De volgende sancties kunnen opgelegd worden:

1. nadere voorschriften verbinden aan de erkenning;
2. de erkenning schorsen voor een bepaalde periode of;
3. de erkenning intrekken.

Het voordeel van de erkenning is dat vanuit de overheid een vervoerder vooraf getoetst kan worden op een aantal relevant geachte voorwaarden. De waarde van de erkenning staat of valt met de 'zwaarte' van de vooraf op te leggen voorwaarden. Indien de voorwaarden niet meer kunnen behelzen dan het overleggen van een verklaring van goed gedrag⁶³ en een inschrijving bij de Kamer van Koophandel, dan heeft de erkenning weinig meerwaarde. Een tweede voordeel van de erkenning is dat de overheid de mogelijkheid geboden wordt een erkenning tijdelijk of definitief te schorsen. Een tijdelijke, maar zeker een definitieve schorsing, is een sanctie die in de praktijk vraagt om grote zorgvuldigheid en uitsluitend toegepast kan worden indien sprake is van grove nalatigheid, ernstige recidive en/of ernstige schade aan het milieu. Schorsen of intrekken van een erkenning dient dan ook als uiterste middel gebruikt te worden. Bij het schorsen of intrekken van een erkenning van een vervoerder is het van uiterste belang dat deze betrekking heeft op de gehele onderneming, inclusief materieel. De ervaring leert dat intermediaire ondernemingen uiterst vindingrijk zijn in het onder andere vlag doorzetten van de activiteiten. De mogelijkheid om materieel en personeel in- en te verhuren speelt hierbij een rol.

Concluderend kan gesteld worden dat een erkenning aan de volgende eisen dient te voldoen:

- ⇒ De gestelde voorwaarden dienen een onderscheidend karakter te hebben en relevant te zijn voor het doel van de erkenning. Indien iedere vervoerder een erkenning toegewezen kan krijgen heeft deze weinig tot geen waarde.
- ⇒ De voorwaarden dienen handhaafbaar te zijn.

⁶³ Alhoewel de ervaring vanuit België leert dat het overleggen van een 'verklaring van goed gedrag' voor veel mestvervoerders problematisch bleek te zijn.

- ⇒ Het niet voldoen aan de erkenningseisen (voorwaarden en verplichtingen) moet kunnen leiden tot het schorsen of intrekken van de erkenning waarbij het uiteindelijke doel dient te zijn dat de betreffende onderneming tijdelijk of permanent uit bedrijf genomen wordt op het punt van het vervoer van dierlijke meststoffen.

5.3.5 Certificering

Certificatie is één van de mogelijkheden om inhoud te geven aan het ook door het huidige kabinet gekoesterde adagium dat bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector.

Onlangs heeft het kabinet een standpunt ingenomen met betrekking tot het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid⁶⁴. Het kabinet onderscheidt drie varianten van certificatie:

1. zelfreguleringsvariant: certificatieregelingen waarmee een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling wordt gerealiseerd;
2. toezichtondersteuningsvariant: certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht en handhavingsbeleid in het kader van wettelijke regelingen, zonder dat in die regelingen expliciet een rol voor certificatie is voorzien;
3. toelatingsvariant: certificatieregelingen die deel uitmaken van wetgeving.

Ad 1 en 2

Volgens het kabinet is het voorzien in een publiek belang geschikt voor zelfregulering of deregulering door middel van certificatie als:

- ⇒ de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang zich leent voor certificatie;
- ⇒ de certificatie-eisen in voldoende mate gericht zijn op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon;
- ⇒ de betrokken sector een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht heeft om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
- ⇒ er voldoende parallelliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf is;
- ⇒ er voor het desbetreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen bestaat in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur.

In het algemeen leent certificatie zich minder goed voor het voldoen aan eisen die in de praktijk door gedrag van personen wordt bepaald. Weliswaar maakt het voldoen aan enige gedragsvoorschriften deel uit van de certificatienormen en kan daarmee onderdeel zijn van een certificatieregeling.

Ad 3

Volgens het kabinet dient ook de keus voor het gebruik van certificatie als onderdeel van een wettelijke regeling idealiter te voldoen aan de bij ad 1 en 2 vermelde criteria. In een aantal gevallen heeft de overheid echter in kwalitatieve noch kwantitatieve zin voldoende capaciteit in huis om het publieke belang in voldoende mate zelf te waarborgen, en is zij aangewezen op inschakeling van certificatie. Certificatie als onderdeel van wetgeving verdient echter geen aanbeveling als:

- ⇒ de certificatie zich uitsluitend richt op gedragstoezicht;
- ⇒ de aard van het publieke belang en het private systeem van certificatie niet verenigbaar zijn;
- ⇒ het zich niet houden aan de certificatie-eisen leidt tot een direct en aanzienlijk financieel gewin voor een certificaathouder;
- ⇒ naar verwachting een onvoldoende groot deel van de betrokken sector wil deelnemen aan certificatie en “free-rider” gedrag de overhand zal nemen;

⁶⁴ Brief van de Minister van Economische Zaken, 14 november 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 304, nr. 1

- ⇒ het motief om tot certificatie over te gaan uitsluitend wordt ingegeven door besparing op toezichtkosten;
- ⇒ direct overheidsoptreden nodig is om voor acute of korte termijn problemen een oplossing te bieden;
- ⇒ er niet voldoende sanctiedreiging is bij het niet naleven van de private norm.

Ingeval gebruik zou worden gemaakt van certificatie ten aanzien van intermediairs in het nieuwe mestbeleid, zou gelet op het verschil in private en publieke belangen enkel de toelatingsvariant een mogelijkheid zijn. Het vermoeden bestaat hierbij dat de bij die variant genoemde belemmeringen voor certificatie zich in die situatie juist zullen voordoen.

5.3.6 Registratieplicht

In de voorgaande paragrafen zijn de mogelijkheden verkend om vooraf eisen te stellen aan ondernemingen die het transport van dierlijke mest op zich willen nemen. Ten aanzien van certificatie en vergunningen heeft de Regering middels een beleidslijn aangegeven in welke gevallen deze systematieken toepasbaar zijn. Ten aanzien van het vervoer van dierlijke mest kan geconcludeerd worden dat beide systemen niet geschikt zijn. Gezien de sterke overeenkomsten tussen een systeem van vergunningen en een systeem van erkenningen kan hetzelfde over de laatste gezegd worden. De ervaringen met de huidige erkenningen – erkenning monsternemer en erkenning tussenpersoon, mestverwerker en exporteur – nodigt daarnaast niet uit om voor het beleid voor de periode na 2006 naar hetzelfde middel te grijpen. Blijft over een meldings- c.q. registratieplicht voor mestvervoerders.

De wet- en regelgeving zal zich vanaf 2006 moeten richten op de werkzaamheden van de intermediaire onderneming als *vervoerder*, het traject tussen de leverancier en de afnemer. De vervoerder en het vervoer van dierlijke meststoffen zelf zullen onderworpen worden aan een set van stringente verplichtingen. Hierbij wordt dus geen gebruik gemaakt van een erkenning, certificering of vergunning. Hiermee is niet gezegd dat er geen drempel meer bestaat om deel te nemen. De verplichtingen betekenen wel degelijk dat vervoerders hun bedrijfsvoering speciaal moeten inrichten om mest te kunnen vervoeren. Daarnaast dienen vervoerders die voornemens zijn dierlijke mest te vervoeren zich te melden en te registreren bij een bevoegde instantie (de Dienst Regelingen, DR). Door het instellen van een meldingsplicht en het verbinden van verplichtingen aan het vervoer van dierlijke meststoffen wordt het aantal vervoerders niet gelimiteerd. Er bestaat een vrije toetreding tot de markt.

De verplichtingen zijn gelijk aan de verplichtingen zoals deze bij een erkenning gelden. In het handhavings- en sanctioneringsregime vervalt echter de mogelijkheid om een onderneming te schorsen of een erkenning in te trekken. Sanctionering van overtredingen van de gestelde verplichtingen zullen primair via het bestuursrechtelijke spoor lopen (bestuurlijke boete). Overtredingen die geconstateerd worden tijdens fysieke controles lenen zich bij uitstek voor lik-op-stuk beleid. Dit kan middels bestuurlijke boetes dan wel strafrecht (proces-verbaal).

Voor het strafrechtelijk spoor ligt strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten (WED) voor de hand (boetes en/of gevangenisstraf). Bijkomende straffen kunnen zijn: ontneming wederrechtelijk genoten voordeel en – al dan niet bij wijze van voorlopige maatregel - stilleggen van het bedrijf.

5.4 Sanctionering

De sanctionering van overtredingen van de gebruiksnormen zal vanaf 2006 primair via het bestuurlijke spoor verlopen. Het strafrechtelijk systeem is namelijk onvoldoende toegerust om bij dit soort ordeningswetgeving als enig sanctie-instrumentarium voor

een adequaat nalevingsniveau te zorgen. Dat niet te zwaar kan worden geleund op het strafrecht heeft te maken met de fraudedruk in samenhang met de omvang van de doelgroep, met het technische en complexe karakter van de wetgeving, de eisen aan strafrechtelijke bewijsvoering, capaciteit en prioriteitstelling bij het OM en het feit dat de strafrechter bij wetgeving als de mestwetgeving, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, vaak tot lage straftoemeting komt. Bestuurlijke afdoening binnen het strafrechtelijke spoor (transacties door AID namens OM), kan deze gebreken in beperkte mate ondervangen, maar niet voldoende om over de hele linie over te stappen op strafrechtelijke handhaving.

Bestuurlijke boetes zijn beter toegesneden daar waar het bestuur zelf primair verantwoordelijk is voor de handhaving en waar:

1. sprake is van normen met relatief geringe normatieve lading;
2. in principe geen sprake is van letsel aan personen of toebrengen van schade;
3. de norm duidelijk in de wetgeving vastligt en een vaste lijn voor de bestraffing kan worden gehanteerd (vast bedrag per kg fosfaat/stikstof waarmee de gebruiksnorm is overschreden),
4. voldoende expertise bij LNV beschikbaar is; en
5. geen ingrijpende dwangbevoegdheden nodig zijn in het kader van opsporing.

Behalve voor de handhaving van de gebruiksnormen leent de bestuurlijke boete (met strafrecht als achtervang) zich ook goed voor de handhaving van administratieverplichtingen en de regels voor de afzet via de intermediaire sector.

6 Eisen aan mesttransport bij nieuw mestbeleid

6.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven vormt het mesttransport één van de kritische succesfactoren voor het nieuwe mestbeleid. Wat ook duidelijk is geworden is dat de risico's die te onderscheiden zijn voor de periode na 2006 op veel terreinen overeenkomen met de risico's die bij het huidige mestbeleid bestaan. Het is zaak deze risico's tot een minimum te beperken. Daarbij moeten echter niet de doelstellingen die geformuleerd zijn voor het nieuwe mestbeleid uit het oog verloren worden. Naast het voldoen aan de Nitraatrichtlijn zijn dit een reductie van de administratieve lasten met 40% en het terugbrengen van de uitvoeringskosten, eveneens met 40%. De oplossingen dienen in de eerste plaats effectief te zijn in het tegengaan van fraude met mesttransporten. Maar deze oplossingen kunnen niet tegen elke prijs worden doorgevoerd. Er moet een duidelijke afweging van de kosten en de baten gemaakt worden.

In dit hoofdstuk worden voor de afzonderlijke risico's, zoals deze in hoofdstuk 4 zijn beschreven, mogelijke oplossingen aangedragen. Het is niet de bedoeling - maar het kan wel - dat deze oplossingen allen integraal het beleid vormen voor de periode na 2006. Een aantal oplossingsrichtingen kunnen los van elkaar gezien worden, andere zijn weer modulair aan elkaar te koppelen. Welk beleid uiteindelijk de voorkeur krijgt is afhankelijk van hoe efficiënt en hoe effectief dit beleid bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. In hoofdstuk 7 zijn een drietal varianten nader uitgewerkt.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan bod:

- ⇒ Administratie (§ 6.2).
- ⇒ Hoeveelheidsbepaling (§ 6.3):
 - Wegen (§ 6.3.1).
 - Bemonsteren (§ 6.3.2).
 - Analyse (§ 6.3.3).
 - Forfaitair (§ 6.3.4).
 - Gehalten (§ 6.3.5).
- ⇒ Plaatsbepaling (§ 6.4).
- ⇒ Export (§ 6.5).

6.2 Administratie

Voor de controle op de gebruiksnorm is het noodzakelijk de aan- en afvoer van fosfaat en stikstof van landbouwbedrijven in beeld te hebben. In deze paragraaf wordt aangegeven op welke wijze de administratie van deze aan- en afvoer vormgegeven kan worden en hoe deze informatie over het transport en de hoeveelheden mineralen gecommuniceerd kan worden aan de overheid. Als basis wordt het huidige systeem van het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM)

genomen. In paragraaf 6.2.2 wordt de mogelijke systematiek voor de periode na 2006 beschreven en wordt aangegeven op welke punten verbetering, administratieve lastenverlichting en een reductie in uitvoeringskosten gerealiseerd kan worden. Hier aan voorafgaand wordt in paragraaf 6.2.1 de mogelijkheden van een transportmelding voorafgaande aan het transport bekeken op werking, wenselijkheid en effectiviteit. Hierbij wordt tevens over de grens met onze zuiderburen gekeken waar een dergelijk systeem reeds operationeel is.

6.2.1 Transportmelding vooraf

Bij een transportmelding dient de vervoerder van dierlijke meststoffen vooraf het voorgenomen transport te melden aan een overheidsinstantie. Dit biedt de overheid de mogelijkheid om vooraf een aantal administratieve controles uit te voeren, gericht fysieke controles te plannen en achteraf de gegevens van het daadwerkelijke transport naast de melding te leggen. In Vlaanderen is een systeem van vooraf melden in gebruik. Hieronder wordt hiervan een beschrijving gegeven. Daaropvolgend wordt bekeken of een dergelijk systeem in de Nederlandse situatie meerwaarde kan hebben.

MTIL-systeem Vlaanderen

In Vlaanderen dient elk mesttransport voor aanvang gemeld te worden aan de Vlaamse Mestbank. Deze melding kan plaatsvinden met behulp van fax of internetapplicatie. MTIL (Mest Transport Internet Loket) is de internetapplicatie van de Vlaamse Landmaatschappij die via een rechtstreekse internetverbinding met de databank van de Vlaamse Mestbank verbonden is. In vergelijking met het meldingssysteem per fax heeft het MTIL-systeem onmiskenbaar een aantal grote voordelen.

1. Snelheid afhandeling: Het MTIL-systeem maakt een snelle aanmelding, goedkeuring en aanmaak van de begeleidende transportdocumenten mogelijk. Bij het indienen van een aanvraag tot mesttransport krijgt men onmiddellijk een antwoord of een gepland transport mag doorgaan of niet. Zo ja, dan kan men het goedgekeurde document afdrukken op de eigen printer, zodat het direct klaar is voor transport. Transporten die hebben plaatsgevonden kan men tevens on-line bevestigen. Tot en met de datum van vervoer is een gepland transport met een goedgekeurde aanvraag nog af te gelasten. Het transport mag dan ook niet meer plaatsvinden. Het uitstellen van een transport is niet mogelijk. In dit geval dient de oorspronkelijke goedgekeurde aanvraag te worden afgelast en een nieuwe aanvraag geplaatst te worden.
2. Automatische controle: Enkele seconden na het indienen van de transportmelding ontvangt de vervoerder automatisch de bevestiging of het transport is goedgekeurd dan wel afgekeurd. Een transport wordt afgekeurd indien uit de automatische controle blijkt dat de afnemer in zijn mineralenbalans geen ruimte meer heeft om de geplande hoeveelheid mineralen te ontvangen (balansoverschrijding). Daarnaast wordt een transport afgekeurd bij onvolledige of foutieve opgave van de gevraagde gegevens. Bij goedkeuring genereert MTIL ogenblikkelijk de nodige transportdocumenten, voorzien van een uniek documentnummer en streepjescode. De vervoerder beschikt dus pas over een transportdocument op het moment dat zijn transport door MTIL is goedgekeurd. De kentekens van trekker/aanhanger zijn gekoppeld aan de vervoerder en al voorgeselecteerd. Men kiest dus eenvoudig het kenteken van een voertuig uit de lijst. Men kan alleen een kenteken invoeren, als het voertuig ook erkend is door de mestbank. De aanhanger is geen verplicht veld, het motorvoertuig wel. Wanneer velden niet correct worden ingevuld, wordt het document niet aanvaard door het systeem.
3. Integratie met bestaande databestanden: Via een zogenaamde 'downloadpagina' kunnen vervoerders, leveranciers en afnemers van dierlijke mest alle gegevens die betrekking hebben op het aangemelde transport als elektronisch bestand downloaden naar de eigen computer. De gegevens kunnen zodoende geïntegreerd worden in de eigen mineralenadministratie. Dit kan een aanzienlijke

besparing in administratieve lasten opleveren (naast gegevens over mesttransporten kunnen onder andere gegevens over mestafzetcontracten, EVOA's, dieraantallen en totalen aan- en afgevoerde mineralen opgevraagd worden)

Indien een vervoerder niet over een internetaansluiting beschikt is transportmelding via fax eveneens mogelijk. De mogelijkheid van fax kan ook benut worden indien de internetapplicatie niet functioneert. De melding via MTIL dient voorafgaande aan het transport plaats te vinden. De melding via fax minimaal 24 uur voor aanvang van het transport.

Mogelijkheden nationaal

Het vooraf melden van transporten verschaft de Algemene Inspectiedienst (AID) een middel om effectieve wegcontroles uit te voeren. Daarnaast kan de AID bij bedrijfscontroles de transportmeldingen aan de hand van de vervoersbewijzen vergelijken met daadwerkelijk uitgevoerde transporten. De melding vooraf kan de sector het gevoel geven voortdurend gecontroleerd te worden.

Bij het vooraf melden van een gepland mesttransport zijn in ieder geval de volgende gegevens noodzakelijk om een fysieke controle uit te kunnen voeren:

- ⇒ Registratienummer intermediair/vervoerder.
- ⇒ Laadplaats (o.b.v. bijvoorbeeld mestnummer).
- ⇒ Losplaats (o.b.v. bijvoorbeeld mestnummer).
- ⇒ Voorgenomen tijdstip van laden.
- ⇒ Kenteken/kenmerk voertuig.

Aan de transportmelding kan de uitgifte van een *transportnummer* gekoppeld worden. De melding van een transport wordt door de AID bevestigd met een uniek transportnummer. Dit nummer dient vermeld te worden op het vervoersbewijs. Bureau Heffingen kan een vervoersbewijs alleen verwerken indien een transportnummer aanwezig is.

In Vlaanderen wordt bij de transportmelding tevens gecontroleerd of de afnemer nog over voldoende ruimte beschikt om mineralen te ontvangen. Dit systeem is alleen toepasbaar indien gewerkt wordt met forfaits. Immers, in een verfijnd systeem is pas na analyse van het mestmonster bekend welke hoeveelheden mineralen bij de afnemer terecht komen. Dit betekent dat de bestanden die noodzakelijk zijn om de afzetruimte bij afnemer te controleren pas dan compleet zijn als deze analyseresultaten, tezamen met vrachtomvang, verwerkt zijn. Tweede voorwaarde is dat bij deze controle sprake is van een actuele grondregistratie. Los van deze voorwaarden dient zich de vraag aan of de overheid de verantwoordelijk op zich moet nemen om de gebruikruimte bij de afnemer lopende het jaar te controleren.

Het aantal mesttransporten bedraagt circa 500.000 per jaar. Indien vanuit handhavingsoogpunt besloten wordt hiervan 1% fysiek te controleren – op basis van de transportmeldingen - betekent dit circa 5.000 fysieke controles. Dit betekent een forse inzet van de Algemene Inspectiedienst. Daar komt bij dat een wegcontrole vooral effectief is indien dit gekoppeld wordt aan een controle van de daadwerkelijke losplaats⁶⁵. De leverancier van de mest zal over het algemeen gebaat zijn bij een juiste registratie van de afvoer van mineralen. Een te geringe afvoer van mineralen betekent immers een overschrijding van zijn gebruiksnorm en daarmee een mogelijke sanctie. In de huidige praktijk blijkt dat er juist afwijkingen geconstateerd worden aan de kant van de afnemer. Deze afnemer is namelijk gebaat bij een op papier zo gering mogelijke aanvoer van mineralen.

⁶⁵ Controle op losplaats kan ook middels een geautomatiseerd systeem van plaatsbepaling, bijvoorbeeld GPS. Zie hiervoor paragraaf 6.4

Middels analyse en selectie op de ingediende transportmeldingen kan de Algemene Inspectiedienst gericht fysieke controles uitvoeren op transporten die uitgevoerd worden door die intermediaire ondernemingen die bekend staan als 'knoeiërs'. Zo kan de druk op deze ondernemingen opgevoerd worden en kunnen de controlemiddelen van de Algemene Inspectiedienst gericht worden ingezet.

Volgens CUMELA Nederland is een systeem van vooraf melden van mesttransporten onwerkbaar. Door allerlei omstandigheden wijzigt namelijk een aanzienlijk deel van de vooraf vastgestelde transportplanning op een later moment. De extra administratie weegt volgens CUMELA Nederland niet op tegen de eventuele voordelen van controle en handhaving. Het voorziene probleem van een gewijzigde transportplanning kan op twee manieren tot op een bepaalde hoogte ondervangen worden:

1. Uitsluitend melding via internet: Een transportmelding via internet kan in principe kort voor aanvang van het transport plaatsvinden. De afhandeling kan geautomatiseerd plaatsvinden. Om een goede planning te realiseren van de benodigde fysieke controles door de AID is een bepaalde termijn vooraf echter absoluut noodzakelijk. Dit betekent dat een melding op zijn minst 12 uur voor aanvang van het transport moet plaatsvinden.
2. Mogelijkheid tot aanpassing: Indien een transport onverhoopt niet kan plaatsvinden volgens de opgave zoals gedaan bij de transportmelding moet er een herstelmogelijkheid gecreëerd worden. Deze herstelmogelijkheid kan via internet maar er zal tevens een telefonische herstelmogelijkheid geboden moeten worden voor die gevallen waarbij afwijking van de oorspronkelijke melding zich gedurende het transport voordoen.

Een transportmelding met daaraan gekoppeld een mogelijkheid om snel en efficiënt correcties door te geven heeft als voordeel dat mutaties achteraf tot een minimum beperkt kunnen worden. In de huidige praktijk komt het nog veelvuldig voor dat na afloop van het MINAS-jaar correctiebonnen worden ingediend waarmee een mesttransport wordt 'gecorrigeerd'. Het gaat hierbij regelmatig om correcties van afleveradressen. Indien intermediaire ondernemingen de mogelijkheid wordt geboden de transportmeldingen snel en efficiënt te corrigeren kan overwogen worden correcties achteraf, zeker als het gaat om de correctie van afleveradressen, niet langer toe te staan.

De koppeling van een melding vooraf aan een door de overheid afgegeven 'transportnummer' geeft de mogelijkheid om bij Bureau Heffingen ingediende vervoersbewijzen te controleren op het feit of het transport vooraf is gemeld. Niet gemelde transporten waarvan wel een vervoersbewijs wordt ingediend kunnen door middel van lik-op-stuk beleid onmiddellijk gesanctioneerd worden. Niet alle fraude met mesttransporten wordt hiermee opgespoord. Immers, er zijn mesttransporten die zich onttrekken aan de voorgeschreven administratieve verplichtingen⁶⁶. Dit soort transporten is echter niet te achterhalen middels door de overheid opgelegde administratieve verplichtingen.

Het vooraf melden van mesttransporten vraagt om een investering in tijd en geld, zowel voor de overheid als voor de sector. De administratieve lasten voor de intermediaire sector kunnen beperkt worden door de transportmelding te koppelen aan de reeds bestaande mogelijkheden voor elektronische verzending van het vervoersbewijs. De intermediair hoeft de gegevens die hij reeds voor de transportmelding heeft ingevoerd daarna niet nogmaals in het elektronisch

⁶⁶ Door grootschalige opbouw van saldo's (voornamelijk in de veehouderij) is het voor veehouders mogelijk mest af te voeren zonder hierover verantwoording af te leggen. Het administratieve tekort aan afvoer van mineralen wordt gecompenseerd met een opgebouwd saldo. Op deze manier kan een akkerbouwer dierlijke mest in ontvangst nemen zonder hierover verantwoording af te leggen in zijn mineralenboekhouding.

vervoersbewijs in te voeren. Het corrigeren van transportmeldingen kan eveneens gekoppeld worden aan dit systeem.

De overheid moet investeren in een internetapplicatie voor het ontvangen, verwerken en goedkeuren van meldingen alsmede in een service voor nadien ontstane wijzigingen (telefonisch, per fax of internet). Deze service dient vrijwel permanent beschikbaar te zijn. Het transport van mest kan immers 7 dagen per week en vrijwel 24 uur per dag plaatsvinden.

Een tweede mogelijkheid om de bezwaren tegen een algehele plicht tot het vooraf melden van transporten te ondervangen is volgens CUMELA Nederland een gerichte inzet van de meldingsplicht. Er kan gekozen worden voor een systeem van melden vooraf als aanvullende voorwaarden voor die intermediaire ondernemingen die niet volgens de regels werken. Dit geeft de Algemene Inspectiedienst een middel om juist die ondernemingen die het niet al te nauw nemen met de voorschriften aan extra (fysieke) controle te onderwerpen. Dit voorstel van CUMELA verdient nadere uitwerking. Vragen die beantwoord dienen te worden hebben betrekking op de uitvoering en de wijze waarop aanvullende voorwaarden opgelegd kunnen worden in geval er geen sprake is van een systeem van erkenningen of vergunningen.

6.2.2 Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM)

Voor een controle op de meststromen is het noodzakelijk ieder mesttransport van een leverancier naar een afnemer te registreren. Het op 1 januari 2003 geïntroduceerde Vervoersbewijs dierlijke meststoffen vormt tezamen met de servicemelding, het mutatieformulier en de mogelijkheid tot elektronische verzending van het vervoersbewijs een efficiënt systeem van registratie van mesttransporten. Vanuit de intermediaire sector is in de loop van 2003 positief gereageerd op het per 1 januari 2003 geïntroduceerde vervoersbewijs. In 2003 werd reeds 55% van alle vervoersbewijzen elektronisch aangeleverd aan Bureau Heffingen. De verwachting is dat dit aandeel nog zal stijgen.

Er moet echter in ogenschouw genomen worden dat de bij Bureau Heffingen ingediende vervoersbewijzen uiteindelijk alleen een papieren registratie van de meststromen vormt en er geen zekerheid te geven is of deze registratie aansluit bij de daadwerkelijke fysieke meststromen.

BTW-systematiek

Teneinde een verlaging van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten te realiseren heeft CUMELA Nederland begin 2002 voorgesteld de afhandeling van de administratie rond mesttransporten vorm te geven volgens, wat is gaan heten, de BTW-systematiek. CUMELA Nederland heeft deze systematiek in haar notitie 'Waar blijven de mineralen?' als voorstel gepresenteerd. Deze notitie is per brief aan de minister aangeboden. Recent heeft CUMELA aangegeven dat het voorstel zoals verwoord in haar notitie aangepast is als gevolg van het succes van het elektronische vervoersbewijs. CUMELA ziet in het voortzetten van de huidige systematiek dan ook geen bezwaar mits hieraan een BTW-systematiek wordt toegevoegd. Wel pleit CUMELA Nederland voor het afschaffen van de servicemelding. Het recente voorstel van CUMELA om naast de BTW-systematiek het elektronisch aanleveren van vervoersbewijzen in stand te houden is door de Projectgroep nog niet nader onderzocht. In onderstaande is daarom uitgegaan van een situatie waarbij het insturen van het vervoersbewijs wordt vervangen door de BTW-systematiek.

De hoofdgedachte achter de BTW-systematiek is dat de erkend intermediair verantwoordelijk is voor een juiste en volledige registratie van de mineralenstromen en dat de administratie van de intermediair hiermee leidend is. De intermediair stuurt nog uitsluitend eenmaal per kwartaal een overzicht naar het Bureau Heffingen met de in dat kwartaal door zijn klanten aan- en/of afgevoerde hoeveelheid mineralen. De huidige servicemelding (per kwartaal) van Bureau Heffingen aan alle boeren en

intermediairs zou hiermee kunnen vervallen en wordt overgenomen door de intermediaire sector. CUMELA Nederland pleit voor een verplichting op dit punt. Het is echter vanuit oogpunt van administratieve lasten niet wenselijk de intermediaire sector een verplichting op te leggen waar geen verdere meerwaarde voor de overheid aan verbonden is.

Teneinde te bezien of de voorgestelde BTW-systematiek haalbaar en wenselijk is, is het van belang een aantal overwegingen mee te nemen in de beoordeling:

1. De Algemene Inspectiedienst maakt bij de controle van de meststromen gebruik van de bij Bureau Heffingen geregistreerde individuele transporten (vervoersbewijzen). De Algemene Inspectiedienst maakt hierbij gebruik van alle informatie op het vervoersbewijs die antwoord kan geven op de vraag of een transport volgens de wettelijke bepalingen heeft plaatsgevonden. Het gaat hierbij niet uitsluitend om de kilogrammen fosfaat en stikstof. Een rapportage per kwartaal als voorgesteld in de BTW-systematiek zou vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid nog steeds een behoorlijk detailniveau vereisen. De kwartaalrapportage zou in ieder geval per individueel transport gegevens moeten bevatten van leverancier, vervoerder, afnemer, gewicht, mineralengehalten, kenmerk transportvoertuig (voor koppeling met overige administratie zoals tachograafschijf en transportplanning) en uniek registratienummer vervoersbewijs (ten behoeve van koppeling aan controlebestand laboratorium).
2. Voor het voeren van lik-op-stuk beleid ten aanzien van handhaving en sanctionering van het mesttransport levert de BTW-systematiek een behoorlijke aderlating. De BTW-systematiek kan immers, in het uiterste geval, betekenen dat een vervoersbewijs pas na circa 4 maanden bij DR geregistreerd wordt⁶⁷. Pas dan kan middels onder andere analyse en selectie een administratieve controle uitgevoerd worden op de in het eerste kwartaal verreden transporten.
3. De administratieve lasten voor de intermediaire sector alsmede de uitvoeringskosten voor Bureau Heffingen zijn met de introductie van het elektronisch verzenden van het vervoersbewijs reeds aanzienlijk afgenomen. De introductie van de BTW-systematiek kan de administratieve lasten nog verder doen afnemen doordat de intermediair minder gegevens hoeft in te voeren in zijn eigen administratie⁶⁸. Deze reductie kan ook met de huidige systematiek bereikt worden door de hoeveelheid informatie die met het elektronisch vervoersbewijs gevraagd wordt in te perken. Daarnaast kan het elektronisch verzenden van vervoersbewijzen autonoom nog groeien van de huidige 55% naar wellicht een percentage van 80 tot 90%. Er kan ook gekozen worden voor het verplicht stellen van het elektronisch vervoersbewijs. In combinatie met de mogelijkheden die Automatische Gegevensregistratie (AGR) biedt in het automatisch genereren en vastleggen van gegevens betekent dit in potentie een forse reductie in administratieve lasten.
4. De uitvoeringskosten van Bureau Heffingen kunnen met de BTW-systematiek verder afnemen mits aan één belangrijke voorwaarde wordt voldaan. De gegevens die via de BTW-systematiek aangeleverd worden moeten voor Bureau Heffingen eenvoudig te verwerken zijn. Dit betekent in de eerste plaats een sterke voorkeur voor het elektronisch aanleveren van de gegevens (mogelijk verplicht) volgens een door Bureau Heffingen voorgeschreven format. Indien elektronisch aanleveren (in beginsel) niet voor iedere intermediair tot de mogelijkheden behoort, dienen de papieren kwartaaloverzichten volgens een strak format

⁶⁷ Een transport dat op 1 januari van een jaar plaatsvindt gaat mee met de 'BTW-melding' van kwartaal 1. Deze melding moet wachten tot het laatste vervoersbewijs van dat kwartaal door de intermediair is afgerond. Indien er een verfijnde systematiek gehanteerd wordt met bemonsteren en analyseren betekent dit dat het vervoersbewijs pas verzonden kan worden nadat de analyseresultaten bekend zijn. Dit kan betekenen dat pas 4 weken na afloop van het kwartaal dat kwartaal volledig afgerond kan worden.

⁶⁸ Een aantal gegevens die betrekking hebben op de bemonstering en het vervoer kunnen achterwege blijven. Dit betekent minder gegevens invoeren in de administratie en daardoor minder administratieve lasten.

aangeleverd te worden. De vraag is of deze papieren overzichten door Bureau Heffingen elektronisch verwerkt kunnen worden (scannen) of dat data-entry noodzakelijk is.

In de ontwikkeling van het nieuwe mestbeleid is de intermediaire sector als geheel, en de controle op de meststromen in het bijzonder, aangemerkt als speerpunt. Het is dan ook van belang dat de AID de mogelijkheid blijft behouden adequaat te controleren op individuele meststromen. Om een verdere reductie van administratieve lasten te realiseren ligt het dan ook meer voor de hand de elektronisch route verder op te schalen. De voorkeur gaat daarom uit naar het verplicht stellen van het elektronisch aanleveren aan Bureau Heffingen van het vervoersbewijs.

Elektronisch vervoersbewijs, servicemelding, mutatieformulier en CMR-vrachtbrief

In de vorige paragraaf is de mogelijkheid reeds geopperd: het verplicht elektronisch aanleveren van het vervoersbewijs aan Bureau Heffingen. Deze verplichting levert, na een aanvankelijke investering, een aanzienlijke reductie in de administratieve lasten en uitvoeringskosten op.

Ten tijde van het oude mestafleveringsbewijs waren jaarlijks tot 100.000 van de 1 miljoen bewijzen foutief. Dit bracht een enorme last voor alle partijen met zich mee, nog los van alle irritatie. Het nieuwe papieren vervoersbewijs heeft tot op heden geen verbetering gebracht in deze situatie⁶⁹. In totaal heeft Bureau Heffingen in de periode van 1 januari tot 1 december 2003 346.097 vervoersbewijzen ontvangen. Daarvan bleken 34.849 (10,1%) vervoersbewijzen niet te verwerken⁷⁰. Deze zijn middels de servicemeldingen teruggemeld aan de vervoerders. Daarnaast bleken 39.564 vervoersbewijzen (11,4%) handmatig door een medewerker van Bureau Heffingen verwerkt te moeten worden. De verwachting van Bureau Heffingen is dat het aantal fouten snel terug zal lopen. Veel van de fouten hadden te maken met gewenning aan het nieuwe vervoersbewijs en opstartproblemen met het elektronisch verzenden. Indien het vervoersbewijs nog uitsluitend elektronisch binnenkomt bij Bureau Heffingen betekent dit dat de verwerking geheel geautomatiseerd kan plaatsvinden⁷¹. Bijkomend voordeel is dat er reeds een eerste controle ingebouwd kan worden bij de verzender van het elektronisch vervoersbewijs. Vervoersbewijzen met ontbrekende velden of niet bestaande gegevens (bijvoorbeeld een niet bestaand mestnummer)

⁶⁹ Groot voordeel van het vervoersbewijs t.o.v. het oude afleveringsbewijs is dat het oude bewijs: 1) bij geconstateerde fouten of onvolledigheid retour gezonden werd. veel van deze retour gezonden afleveringsbewijzen kwamen nooit meer bij het Bureau Heffingen terug. Bij het vervoersbewijs wordt de intermediair middels een apart mutatieformulier verzocht de fout te herstellen of de onvolledigheid aan te vullen; 2) gekoppeld moest worden aan de door het MINAS-laboratorium aangeleverde analyseresultaten en het tweede bij het transport opgemaakte afleveringsbewijs. Bij het vervoersbewijs hoeft per transport slechts één bewijs opgemaakt te worden. De analyseresultaten dienen door de intermediair op het vervoersbewijs ingevuld te worden. BHF hoeft geen koppelingen meer te maken tussen verschillende informatiebronnen.

⁷⁰ Belangrijkste fouten: handtekening leverancier ontbreekt, mestnummer vervoerder niet ingevuld, handtekening vervoerder niet ingevuld, datum laden voor 1 januari 2003, datum lossen voor 1 januari 2003, geschat gewicht niet ingevuld, netto gewicht niet ingevuld bij verfijnd transport en mestnummer afnemer bestaat niet of is niet ingevuld. Daarnaast worden veel van de fouten veroorzaakt doordat bij forfaitaire transporten ook de 'analyse gegevens' in worden gevuld (vervoerder rekent zelf o.b.v. gewicht en forfaitaire normen totalen N en P in vracht uit).

⁷¹ Het ontvangstportaal voor elektronische vervoersbewijzen bij Bureau Heffingen controleert uitsluitend middels een controleprotocol of datgene dat door BHF ontvangen is overeenkomt met datgene dat door de intermediair is verzonden. Deze controle heeft uitsluitend tot doel te waarborgen dat tijdens de verzending van gegevens geen informatie verloren gaat of verandert wordt. Het ontvangstportaal controleert niet of gegevens wel correct zijn. Indien een intermediair dus een niet bestaande mestcode invult en deze mestcode komt onveranderd aan bij BHF, wordt dit elektronisch vervoersbewijs door het ontvangstportaal doorgezonden naar de verwerkingsunit binnen BHF.

kunnen bij de vervoerder tegengehouden worden. Deze controle kan een zeer aanzienlijke reductie in het aantal fouten bewerkstelligen. Indien besloten wordt het elektronisch verzenden verplicht te stellen moet echter wel terdege rekening gehouden worden met aanloopproblemen. Ook bij het elektronisch verzenden kunnen fouten gemaakt worden. De huidige ervaringen met het elektronisch verzenden laten zien dat nog steeds foute gegevens ingevuld worden. Een verdere opschaling van de software bij vervoerders kan hier nog wel een positieve effect hebben⁷².

De servicemelding is een door Bureau Heffingen gegenereerd overzicht voor leveranciers, afnemers en vervoerders van dierlijke mest waarop, per kwartaal alsmede cumulatief voor het gehele jaar, de aan- en afgevoerde vrachten dierlijke mest zoals deze staan geregistreerd bij Bureau Heffingen worden weergegeven. Op de servicemelding van een kwartaal staan uitsluitend die transporten geregistreerd die binnen de wettelijke termijn aan Bureau Heffingen zijn opgestuurd. Niet tijdig ingestuurde vervoersbewijzen worden in het daarop volgende kwartaal meegenomen.

Uitgangspunt van de huidige systematiek is dat uitsluitend de vervoerder van de dierlijke mest nog gerechtigd is wijzigingen door te geven die betrekking hebben op de gegevens op een vervoersbewijs. De servicemelding moet er voor zorgen dat de leveranciers en afnemers van de dierlijke meststoffen zich houden op de bij Bureau Heffingen geregistreerde transporten en de door de vervoerder opgegeven mutaties. De servicemelding was de uitdrukkelijke wens van LTO-Nederland

Alhoewel er aan de servicemelding geen verplichting verbonden is om de gegevens te controleren, beschouwt CUMELA Nederland de servicemelding toch als een administratieve last. Immers, ten behoeve van zijn klanten controleert de vervoerder over het algemeen toch nauwgezet of alle transporten juist zijn geregistreerd. De administratieve last wordt volgens CUMELA nog versterkt door het feit dat de gegevens op de servicemelding niet één-op-één overeenkomen met het kwartaal waar de melding betrekking op heeft. Dit betekent dat het aantal in dat kwartaal verwerkte vervoersbewijzen uit de eigen administratie van de vervoerder niet overeenkomt met de servicemelding. Hetzelfde geldt voor de cumulatieve totalen fosfaat en stikstof. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats komen niet alle vervoersbewijzen tijdig bij Bureau Heffingen binnen. Daarnaast kunnen niet alle vervoersbewijzen verwerkt worden als gevolg van invulfouten of ontbrekende gegevens. Deze vervoersbewijzen worden apart op de servicemelding vermeld.

Indien gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle van de MINAS-aangiften ontbreken dan wel foutief zijn ontvangt de vervoerder van Bureau Heffingen gelijk met de servicemelding een *mutatieformulier*. De vervoerder is verplicht de ontbrekende of foutieve gegevens in te vullen en het formulier op te sturen aan Bureau Heffingen. Met het mutatieformulier kan de vervoerder ook zelf wijzigingen doorgeven die betrekking hebben op eerder opgestuurde vervoersbewijzen. De gehanteerde systematiek moet waarborgen dat die mesttransporten die ter registratie aan Bureau Heffingen worden gemeld volledig en foutloos worden vastgelegd.

Indien besloten wordt het elektronisch verzenden van het vervoersbewijs verplicht te stellen kan het mutatieformulier komen te vervallen. Mutaties kunnen eveneens elektronisch worden doorgegeven. Alvorens hiertoe besloten wordt dient echter eerst de afweging gemaakt te worden welke gegevens nog gemuteerd mogen worden. Zoals reeds in hoofdstuk 4 beschreven wordt er op dit moment door de sector

⁷² De thans in gebruikte softwarepakketten zijn niet allen in staat om voor verzending van het elektronisch vervoersbewijs eenvoudige fouten te verwijderen. In 2003 betekende dit bijvoorbeeld dat Bureau Heffingen een grote stroom elektronische vervoersbewijzen ontving met mestcode 00, een niet bestaand mestnummer.

veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te muteren om mineralenbalansen glad te strijken. De meest efficiënte manier om een mineralenbalans glad te strijken c.q. een heffing te ontlopen is het wijzigen van één of meerdere transporten dierlijke mest die hebben geresulteerd in overschot op de balans. Hiertoe wordt aan het transport een andere afnemer verbonden. Voor de periode na 2006 moet overwogen worden dit soort wijzigingen niet langer toe te staan. Immers, zowel de leverancier, de vervoerder als de afnemer tekenen het vervoersbewijs voor akkoord. Dit betekent niet dat er geen fouten gemaakt worden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er een verkeerde mestcode ingevuld is. Voor dit soort fouten dient een mogelijkheid tot muteren te blijven bestaan. Het is echter met grote zekerheid te stellen dat er geen vergissingen gemaakt worden in de gegevens van de afnemer. Een intermediair komt er niet 'opeens' achter dat een vracht niet naar Friesland maar naar de Flevopolder is gegaan. De servicemelding kan komen te vervallen. Veel intermediairen leveren reeds zelf servicemeldingen aan hun klanten. Overwogen kan worden middels een internetapplicatie leveranciers, vervoerders en afnemers van dierlijke mest de mogelijkheid te bieden on-line inzage te geven in de bestanden bij Bureau Heffingen.

Indien besloten wordt het elektronisch verzenden van het vervoersbewijs verplicht te stellen kan daarnaast overwogen worden het wettelijk voorgeschreven en door Bureau Heffingen ter beschikking gestelde vervoersbewijs te laten vervallen. Vanuit de intermediaire sector bestond reeds tijdens de ontwikkeling van het huidige vervoersbewijs de wens om bij het binnenlandse en buitenlandse transport van dierlijke mest gebruik te maken van één en hetzelfde document: het CMR-document⁷³. Toentertijd kleefde hier echter vanuit het oogpunt van de uitvoering bij Bureau Heffingen het volgende bezwaar aan: *“Wanneer het CMR-document geschikt is om te gebruiken bij mesttransporten, dan heeft dit gevolgen voor het verwerkingsproces bij Bureau Heffingen. Doordat het CMR-document niet gestuurd ingevuld wordt is de kans, dat formulieren niet correct of onleesbaar worden ingevuld, groter. Dit leidt er toe, dat er meer formulieren handmatig verwerkt moeten worden en dat meer voorbedrukte mutatieformulieren verstuurd zullen worden. Dit leidt voor Bureau Heffingen tot substantieel hogere uitvoeringskosten”*.

Het genoemde bezwaar van onleesbaarheid en daardoor grotere inspanning bij de verwerking (moeilijker te scannen, veel handmatige verwerking) vervalt indien alle gegevens die betrekking hebben op een transport van dierlijke meststoffen elektronisch aan Bureau Heffingen moeten worden doorgegeven. CUMELA ziet vanwege het succes van het vervoersbewijs en de elektronische verzending geen noodzaak meer om sterk te pleiten voor een algehele introductie van het CMR als vervoersdocument. Wel is CUMELA voorstander van het afschaffen van het vervoersbewijs bij export van dierlijke mest. Zie hiervoor verder § 6.5.

⁷³ Het CMR-document is een vrachtbrief, die op basis van het CMR-verdrag (1956), bij export van goederen binnen Europa, verplicht moet worden opgemaakt. Het CMR-document is oorspronkelijk bedoeld als verzekeringsdocument, geënt op de in Nederland ontwikkelde algemene vervoerscondities, maar wordt door zijn verplichte functie als Europese vrachtbrief ook voor andere doelstellingen gebruikt. Het is mogelijk om een CMR-document in verschillende vormen te laten drukken, maar het formulier moet wel aan enkele eisen voldoen, om erkend te worden als CMR-vrachtbrief. Het CMR-document moet in ieder geval in het CMR-verdrag gevraagde gegevens bevatten, daarnaast is er een beperkte hoeveelheid aan “vrije ruimte”. Om als CMR-document te kunnen worden gebruikt, moet het formulier worden erkend door de IRU (International Road Transport Union) in Genève. In Nederland is de Stichting beurtVaartadres (bVa) de enige partij, die CMR-documenten uitgeeft. Deze organisatie is voortgekomen uit belangenorganisaties van de transportsector (beurtvaart en transport over de weg). De weg naar vaststelling van een formulier dat geschikt is als CMR-document, zal daarom lopen via het bVa.

6.3 Hoeveelheidsbepaling

6.3.1 Wegen

Om zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de bepaling van het gewicht van een vracht dierlijke meststoffen is het noodzakelijk aanvullende eisen te stellen aan het gebruik van weegbruggen en de af te geven weegbonnen. Bij extra te stellen eisen moet gedacht worden aan weegbonnen voorzien van:

- ⇒ de naam van de weegbrug (unieke naam);
- ⇒ het volgnummer van de weging (uniek nummer);
- ⇒ de datum en het tijdstip van wegen;
- ⇒ een uniek kenmerk van het voertuig (bijvoorbeeld het kenteken);
- ⇒ een uniek klantnummer.

De weeginstallatie zou onder andere aan de volgende eisen moeten voldoen:

- ⇒ Automatisch afdrukken van genoemde gegevens op weegbon;
- ⇒ Geautomatiseerde registratie van genoemde gegevens (inclusief een bewaarplicht);
- ⇒ Jaarlijkse keuring door het Nederlands Meetinstituut (NMI).

Naast weegbruggen wordt er in de praktijk steeds meer gebruik gemaakt van aanboord weegsystemen. Dit zijn weegsystemen die ingebouwd zijn in de oplegger van de mesttank. Het aantal voertuigen met aanboord weegsystemen neemt snel toe. Het grote voordeel van deze systemen is dat er niet omgereden hoeft te worden naar weegbruggen (besparing transportkosten) maar dat ter plekke, na het laden en het lossen, het gewicht bepaald kan worden. Deze aanboord weegsystemen dienen gekeurd te worden door het Nederlandse Meetinstituut (NMI) volgens de wettelijke eisen zoals gesteld in de IJkwet.

Alle weegwerktuigen dienen te voldoen aan de eisen zoals deze in de IJkwet zijn opgenomen. Dit betekent tevens dat weegwerktuigen periodiek gekeurd dienen te worden om te bezien of nog voldaan wordt aan de eisen uit de IJkwet. Deze periodieke keuringen vinden zover bekend op dit moment niet of nauwelijks plaats.

6.3.2 Bemonsteren

Indien bemonstering en analyse van dierlijke mest ook na 2006 onderdeel blijft uitmaken van de mestwetgeving dient het aanbeveling de gehanteerde systematiek - zowel op het punt van de juridische voorschriften als op het punt van de technische invulling - tegen het licht te houden.

Dunne mest

In de huidige systematiek is er voor gekozen de wijze van bemonsteren tot in detail te omschrijven in wet- en regelgeving. In de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen⁷⁴ worden de technische opbouw alsmede de wijze van werking van de twee thans in gebruik zijnde bemonsteringsapparaten⁷⁵, met behulp van uitgebreide beschrijvingen en afbeeldingen, voorgeschreven. Deze systematiek heeft een aantal nadelen:

- ⇒ Technische wijzigingen in de constructie van de apparatuur dienen telkenmale opgenomen te worden in een wijziging van de regelgeving. Het gaat hierbij zowel om de beschrijving van de (werking van de) apparatuur als om de in de regelgeving opgenomen technische tekeningen⁷⁶.

⁷⁴ Regeling van 4 december 1997, Staatscourant 1997, nr. 240, pag. 20. Laatstelijk gewijzigd op 20 december 2002.

⁷⁵ Daar waar gesproken wordt over bemonsteringsapparaten wordt het samenstel van het bemonsterings- en het verpakkingsapparaat bedoeld, tenzij anders aangegeven.

⁷⁶ De huidige omschrijvingen en technische tekeningen van de bemonsteringsapparaten in de Regeling hoeveelheidsbepaling zijn zeer waarschijnlijk op dit moment niet meer up-to-date.

- ⇒ Het opnemen van gedetailleerde omschrijvingen brengt met zich mee dat, in ieder geval de suggestie wordt gewekt, de overheid verantwoordelijk is voor de controle op het technisch functioneren van de in de sector in gebruik zijnde apparatuur.
- ⇒ Het ministerie van LNV wordt door de veehouderijsector, de intermediaire sector en de Tweede Kamer verantwoordelijk gehouden voor onderzoek naar de nauwkeurigheid van bemonsteringsapparatuur. Mocht uit onderzoek blijken dat de bemonsteringsapparatuur niet voldoet wordt het ministerie van LNV verantwoordelijk gehouden voor het doorvoeren van verbeteringen.

Voor de periode na 2006 is het van belang op het punt van bemonstering van dierlijke mest de verantwoordelijkheden daar te leggen waar ze horen: in de sector. De overheid dient te volstaan met het opnemen van een aantal randvoorwaarden waaraan de bemonstering van dierlijke mest dient te voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan het volgende elementen:

- ⇒ De bemonstering van vloeibare dierlijke mest dient geautomatiseerd plaats te vinden waarbij tussenkomst van menselijk handelen uitgesloten wordt.
- ⇒ De geautomatiseerde bemonsteringsapparatuur dient te garanderen dat de toevallige afwijking tussen de samenstelling van het monster en de gemiddelde samenstelling van de vracht vloeibare dierlijke meststoffen minder bedraagt dan 15%.
- ⇒ De geautomatiseerde bemonsteringsapparatuur dient iedere twaalf maanden gekeurd te worden door een daarvoor aangewezen keuringsinstituut waarbij de te keuren apparatuur dient te voldoen aan de voorgeschreven technische specificaties en inbouwweisen⁷⁷.

Ten aanzien van de periodieke keuring van bemonsteringsapparatuur is door het IMAG in september 1999 reeds een voorzet gegeven. Er is toentertijd echter geen vervolg aan gegeven. Het voorstel van het IMAG omvatte de volgende elementen:

- ⇒ De uitvoering en het toezicht op de keuring wordt uitgevoerd door de Stichting Kwaliteitseisen Landbouwtechniek (SKL). De SKL is ook verantwoordelijk is voor het toezicht op de keuring van spuitapparatuur voor gewasbeschermingsmiddelen en van landbouwtrekkers.
- ⇒ De eisen waaraan een keuring dient te voldoen alsmede de punten waarop de bemonsteringsapparaten gekeurd moeten worden, worden vastgelegd in wet- en regelgeving.
- ⇒ De keuring vindt plaats in een geaccrediteerd keuringsstation door een bevoegd (gediplomeerd) keurmeester.
- ⇒ Keuringsstations worden periodiek gecontroleerd door een toezichthoudende instantie.
- ⇒ Nieuw opgebouwde bemonsteringsapparaten worden uitsluitend toegelaten na keuring. Bij toelating ontvangt de apparatuur een uniek registratienummer en een keuringsbewijs.
- ⇒ Bestaande apparatuur wordt jaarlijks gekeurd.

Het voordeel van een wettelijk verplichte jaarlijkse keuring is een grotere zekerheid dat de in gebruik zijnde apparatuur voldoet aan de eisen. Een nadeel zou kunnen zijn dat een wettelijk voorgeschreven keuring met zich meebrengt dat er alsnog een vrij gedetailleerde omschrijving in wet- en regelgeving opgenomen dient te worden van de bemonsteringsapparatuur. Wanneer de notie van de eigen verantwoordelijkheid

⁷⁷ Vergelijk de situatie met die van de automobielbranche. De overheid heeft uitgebreide technische eisen in wet- en regelgeving opgenomen waar personenwagens aan dienen te voldoen. Het gaat hierbij voor een groot gedeelte om eisen ten aanzien van (verkeers)veiligheid en milieu. Deze eisen zijn in algemene zin beschreven en niet gespecificeerd naar merk en model. Tijdens de wettelijke verplichte APK-keuring worden personenwagens gekeurd op de wettelijke eisen. Mocht de eigenaar van een personenwagen problemen krijgen met zijn voertuig zal deze zich tot zijn leverancier wenden, en niet tot de overheid.

van de sector doorgetrokken wordt naar de kwaliteit van de in gebruik zijnde bemonsteringsapparatuur dan pleit dit ervoor geen keuring van bemonsteringsapparatuur voor te schrijven. Immers, de intermediair is zelf verantwoordelijk voor het in optimale conditie houden van de eigen bemonsteringsapparatuur en zo richting zijn klanten te garanderen dat aan de eisen wordt voldaan.

Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven is één van de grootste problemen bij de bemonstering van dunne mest het feit dat er geen onlosmakelijke koppeling is tussen het betreffende monster en de bij dit monster en die vracht behorende vervoersbewijs. Een mogelijkheid om dit probleem te ondervangen is Automatische Gegevensregistratie (AGR). Op dit moment staat de ontwikkeling van AGR feitelijk stil. Eén van de twee fabrikanten van bemonsteringsystemen was eind 2002 ver gevorderd met de ontwikkeling en heeft uiteindelijk, ondanks het feit dat het niet tot een wettelijke verplichting is gekomen, tien AGR-systemen op de markt gezet. Daarnaast zijn er nog een aantal meest individuele intermediaire ondernemingen die een geheel eigen systeem operationeel hebben, dat in meer of minder mate overeenkomt met AGR. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop AGR zou functioneren is in bijlage 1 een beschrijving opgenomen van de prestatiekenmerken zoals deze door de Projectgroep Implementatie AGR (PIA) waren vastgesteld.

Automatische Gegevensregistratie heeft als doel een koppeling te leggen tussen het mestmonster, het vervoersbewijs en de betreffende vracht. Deze koppeling moet voorkomen dat het geautomatiseerd genomen mestmonster verwisseld kan worden voor een ander monster. AGR registreert automatisch de barcode van het monster en koppelt dit aan de barcode van het vervoersbewijs en de transportgegevens (registratienummer voertuig/bemonsteringsapparaat). Aan AGR kan ook een systeem van locatiebepaling (GPS) gekoppeld worden.

Indien ook na 2006 vastgehouden wordt aan een mestbeleid waarbij dierlijke mest gewogen, bemonsterd en geanalyseerd dient te worden, is het van belang de mogelijkheden van AGR nogmaals tegen het licht te houden.

Vaste mest

Ten aanzien van de bemonstering en analyse van vaste mest zijn in hoofdstuk 4 een tweetal problemen beschreven. In de eerste plaats wordt in de huidige situatie door de erkend monsternemers vrijwel geen gebruik gemaakt van de wettelijk voorgeschreven methode van bemonstering met een steeklans. In de praktijk wordt gebruik gemaakt van bemonstering met de hand. De nauwkeurigheid van monsternamen en de daaraan gekoppelde analyseresultaten is hierdoor niet gewaarborgd. In de tweede plaats is er bij de bemonstering van vaste mest geen sprake van een fraudebestendig systeem. Menselijk handelen wordt op dit moment bij de bemonstering niet uitgesloten. Dit geeft diegene die willen frauderen met de samenstelling van de af- en aangevoerde vaste mest de vrije hand om de bemonstering en daarmee de analyseresultaten te manipuleren. In deze paragraaf wordt een aantal alternatieven voor de huidige wettelijk voorgeschreven wijze van bemonstering met de steeklans beschreven en beoordeeld op haalbaarheid. Hierbij komen beide beschreven problemen ten aanzien van nauwkeurigheid en fraudebestendigheid aan bod.

Automatische bemonstering van vaste mest

De tot op heden ontwikkelde automatische bemonsteringsapparaten voor vaste mest zijn door elektromotoren aangedreven vijzel- of knipboren⁷⁸. Het IMAG heeft in 2001

⁷⁸ De knipboor bestaat uit een vijzel en twee daaroverheen geschoven buizen, waarvan de binnenste kan roteren. Elk van de buizen is aan de onderkant voorzien van snijtanden. Deze snijtanden zijn uitwisselbaar. Bij rotatie van de binnenste buis wordt door het langs elkaar schuiven van de snijtanden op de binnenste en buitenste buis een knipwerking verkregen. Deze knipwerking is nodig om lang stro in de mest door te knippen. Bij monsternamen wordt

onderzoek uitgevoerd naar de nauwkeurigheid van bemonstering van vaste mest met de knipboor⁷⁹. Het IMAG concludeerde dat voor het bereiken van een nauwkeurigheid van 15% (met een betrouwbaarheid van 95%), voor fosfaat, stikstof en droge stof respectievelijk 5, 4 en 3 deelmonsters per vracht (container) voldoende zijn. Vanaf ongeveer 6 deelmonsters per vracht is de bijdrage per deelmonster aan de vergroting van de nauwkeurigheid nog slechts zeer gering.

In een volgend onderzoek heeft het IMAG de nauwkeurigheid van de bemonstering van vaste mest met de knipboor afgezet tegen de in de huidige wet- en regelgeving voorgeschreven bemonstering met de steeklans. De conclusie is dat er geen significant verschil is tussen de bemonstering van vaste mest met de knipboor of met de steeklans. Beide methoden voldoen aan de eisen zoals deze gesteld zijn in de Regeling hoeveelheidsbepaling. Echter, "om reden van uitvoerbaarheid moet aan monsternamen met de knipboor de voorkeur worden gegeven"⁸⁰.

De automatische knipboor biedt perspectief als het gaat om bemonsteringsnauwkeurigheid. Er kleven echter twee nadelen aan deze methode van bemonstering. Op de eerste plaats geeft automatische bemonstering geen enkele waarborg ten aanzien van de fraudebestendigheid. Met de knipboor wordt alleen op uniforme wijze het monster 'gestoken'. Het verpakken van het mestmonster dient nog steeds met tussenkomst van menselijk handelen plaats te vinden. Op de tweede plaats levert bemonstering met de automatische knipboor een logistiek probleem op. De bemonstering kan op drie verschillende wijze plaatsvinden. De apparatuur kan:

- ⇒ gemonteerd worden op het transportvoertuig waarmee de containers met vaste mest worden getransporteerd;
- ⇒ op een kleine aanhanger (geschikt voor vervoer met een personenwagen) gemonteerd worden en mobiel ingezet worden;
- ⇒ op vaste locaties in het land (bijvoorbeeld bij weegbruggen) geïnstalleerd worden.

Logistiek gezien leveren alle drie de oplossingen bezwaren op. De inzet van mobiele bemonsteringsunits betekent een forse verhoging van de kosten voor het bemonsteren. Bij het laden van het voertuig dient immers telkenmale een bemonsteringsunit aanwezig te zijn. Dit betekent extra inzet van personeel en tijdsverlies door planningsproblemen.

Het plaatsen van bemonsteringsunits op vaste plaatsen is uitsluitend haalbaar indien transporteurs op relatief korte afstand van de locatie van laden of lossen gebruik kunnen maken van deze units, eventueel in combinatie met een daar aanwezige weegbrug. De pluimveesector is voor een deel in een aantal gebieden in Nederland geconcentreerd. Het is in deze gebieden denkbaar dat bemonsteringsunits op vaste locaties logistiek gezien haalbaar is. Bemonstering op vaste locaties zal echter altijd een verhoging van de transport- en bemonsteringskosten met zich meebrengen ten opzicht van de huidige bemonstering bij het laden. Voor transporteurs die vaste mest vervoeren van producenten die niet in concentratiegebieden zijn gelegen is bemonstering op locatie logistiek en financieel gezien niet haalbaar. De kosten voor het omrijden naar bemonsteringsunits zullen het transport van vaste mest zeer fors doen oplopen. Gezien de krappe marges op het transport van dierlijke mest en de druk vanuit de veehouderijsector om tegen zo laag mogelijke kosten zich te ontdoen van de mest zal de fraudedruk op een dergelijk systeem groot zijn.

het geheel verticaal van boven naar beneden tot op de bodem van de container gedreven terwijl de vijzel en de binnenste buis (in tegengestelde richting van de vijzel) roteren. De bewegende onderdelen worden met elektromotoren aangedreven. De snelheid van de bewegingen is traploos instelbaar

⁷⁹ Hoeksma et al, *Onderzoek naar de nauwkeurigheid van bemonstering van vaste mest met de knipboor*, april 2001, nota P 2001-32.

⁸⁰ Hoeksma et al, *Onderzoek naar de P-balans van opslagen met vaste mest*, november 2002, nota P 2002-78.

Montage van bemonsteringsunits op de voertuigen die bestemd zijn voor het transport van dierlijke mest levert qua logistiek de minste problemen op. Immers, de bemonsteringsunits is altijd aanwezig bij het laden van het voertuig. De benodigde investering voor een bemonsteringsunit op een voertuig is fors. De meeste transporteurs van vaste mest gebruiken hun voertuigen ook voor het transport van andere producten dan dierlijke mest⁸¹. De installatie van een bemonsteringsunit betekent een afname in laadcapaciteit. Dit is nog los van het feit dat het huidige prototype nog niet geschikt is voor montage op transportvoertuigen en de onzekerheid of montage op alle in gebruik zijnde transportvoertuigen voor vaste mest überhaupt tot de mogelijkheden behoort.

De logistieke problemen en de benodigde investeringen zijn echter niet de grootste bottleneck voor het invoeren van het verplicht gebruik maken van een bemonsteringsunit voor vaste mest. Alle drie de oplossingen brengen namelijk met zich mee dat bemonstering zal moeten geschieden door een onafhankelijk monsternemer. Immers, de apparatuur garandeert uitsluitend dat een representatief monster genomen wordt. Het sluit fraude niet uit aangezien het monster nog steeds handmatig verpakt dient te worden. Manipulatie van het monster is dan eenvoudig.

Concluderend kan gesteld worden dat het gebruik van een bemonsteringsunit uitsluitend mogelijk is indien de onafhankelijkheid van de monsternamer wordt gewaarborgd. In het navolgende wordt de mogelijkheid van de inzet van onafhankelijke monsternemers bekeken.

Onafhankelijk monsternemer

De mogelijkheden om te frauderen bij de bemonstering van vaste mest zijn legio. Binnen de huidige systematiek van MINAS is het voor veehouders aantrekkelijk om de gehalten aan mineralen in de afgevoerde mest kunstmatig hoog te maken (zie hoofdstuk 4). Intermediaire ondernemingen werken mee aan deze fraude onder druk van de veehouders. Alhoewel vaak zelf geen partij in de afvoer van de mineralen – bij rechtstreekse levering van dierlijke mest van de producent aan de afnemer is het voor de MINAS-aangifte van de intermediair immers niet van belang om hoeveel mineralen het gaat – is de intermediair niet geheel onafhankelijk. De intermediair is immers afhankelijk van de veehouders voor de hoeveelheid werk die hem aangeboden wordt. Deze afhankelijke positie werkt fraude in de hand.

Om fraude bij de bemonstering van vaste mest in te dammen kan gedacht worden aan de verplichting gebruik te maken van een onafhankelijk monsternemer. Deze monsternemer dient op geen enkele wijze verbonden te zijn aan de intermediaire ondernemingen en de betreffende veehouder. Reeds bij de introductie van MINAS is de idee van een onafhankelijk monsternemer onderzocht op zijn haalbaarheid. In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Meststoffenwet⁸² stond hierover: *“Ter versterking van het systeem is daarom voorgesteld om de bemonstering, inclusief de volumebepaling of weging, alsook de analyse van mest uitsluitend te laten geschieden door onafhankelijke personen die verder geen financieel of ander zakelijk belang hebben bij de transactie. Een belangrijk deel van de meststroom zal in het nieuwe wettelijke stelsel immers worden bemonsterd en geanalyseerd.[...] Voor de monsterneming is het onafhankelijkheidsvereiste evenwel vooralsnog geen reële optie, om redenen van logistiek en kosten. Het is moeilijk om het zo te organiseren, dat bij de vele honderden vrachten mest die dagelijks worden bemonsterd en geanalyseerd steeds een monsternemer aanwezig is op het moment dat de mest in het transportvoertuig wordt geladen. Wordt dit niet goed op elkaar afgestemd, dan zal het mesttransport worden vertraagd, wat leidt tot extra kosten voor agrariërs en*

⁸¹ Voertuigen voor de export van dierlijke vaste pluimveemest zijn m.b.v. R&O-installaties op het voertuig zelfs geschikt gemaakt voor het retour nemen van levensmiddelen zoals granen.

⁸² Wijziging van de Meststoffenwet, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 782, nr. 3, pag. 26

transporteur. Om deze redenen stellen wij ons voor om de bemonstering te laten plaatsvinden door daartoe geëquipeerde en opgeleide personen van intermediaire ondernemingen. Deze zijn in verband met het transport veelal reeds op het bedrijf aanwezig op het moment dat de vracht mest van het bedrijf wordt afgevoerd. Monsterneming door intermediairs achten wij in dit stadium een verantwoord alternatief voor onafhankelijke monsterneming, mits de monsterneming geschiedt op basis van een adequaat bemonsteringsprotocol en een erkenningsregeling [...] Blijkt het systeem in de praktijk onvoldoende fraudebestendig, dan zal alsnog een systeem van onafhankelijke monsterneming worden ingevoerd”.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer⁸³ zei de minister van LNV hierover het volgende: “Ook was het de vraag of in piekperiodes voldoende onafhankelijke monsternemers beschikbaar zouden zijn. Bij de ex ante-evaluatie bleken de kosten voor de sector bij het voorschrijven van onafhankelijke monsternemers twee maal zo hoog als bij de inschakeling van erkende intermediairs. Deze kosten hangen vooral samen met het feit dat behalve een transporteur ook nog een geëquipeerde monsternemer moet worden ingeschakeld. Voor onafhankelijke monsterneming bleek in de sector ook weinig draagvlak te bestaan. Om deze redenen hebben wij besloten, de monsterneming door erkende intermediairs toe te staan”.

Alhoewel de praktijk heeft uitgewezen dat het systeem met de erkend monsternemer onvoldoende fraudebestendig is gebleken, is nooit overwogen om over te stappen op een onafhankelijk monsternemer. De toentertijd opgeworpen bezwaren gelden nu nog steeds. Het aantal verfijnde transporten van vaste mest bedroeg in 2001 circa 65.000. Het is logistiek gezien een vrijwel ondoenlijke taak om voor al deze transporten een onafhankelijk monsternemer op de juiste tijd en de juiste plaats aanwezig te hebben voor het nemen van een monsternemer. Dit bezwaar is vooral in piekperiodes evident. Uitsluitend een landelijk dekkend systeem van onafhankelijk monsternemers zou dit probleem op kunnen lossen. Om dit te realiseren zou aangesloten kunnen/moeten worden bij een reeds bestaande structuur in de landbouwsector die garandeert dat er in principe op elk moment op elke plaats een onafhankelijk monsternemer beschikbaar is. Gezien de piekperiodes die zich voordoen in de afvoer van dierlijke mest en de spreiding van veehouders met een productie aan vaste mest (concentratiegebieden en gebieden met relatief weinig productie van vaste mest) betekent dit vrijwel automatisch dat de onafhankelijk monsternemer voor zijn werkzaamheden niet uitsluitend afhankelijk kan zijn van het nemen van monsters.

Het genoemde bezwaar staat nog los van de vraag in hoeverre het instellen van een onafhankelijk monsternemer daadwerkelijk een waarborg is voor fraudebestendigheid. Immers, ook een onafhankelijk monsternemer zal voor zijn werkzaamheden en inkomsten afhankelijk zijn van de mate waarin hij door intermediaire ondernemingen dan wel veehouders ingeschakeld wordt. Om zijn werkzaamheden te garanderen zal ook de onafhankelijk monsternemer in de verleiding gebracht worden aan de verzoeken van veehouders en intermediaire ondernemingen te voldoen, waaronder fraude met mestmonsters. Juridische gezien kan de monsternemer binnen de mestwetgeving een onafhankelijke positie innemen. Een financieel onafhankelijke positie is hiermee echter niet te garanderen.

Stalbemonstering volgens protocol

In het verleden is een aantal onderzoeken uitgevoerd waarbij vaste mest bemonsterd werd in de stal volgens een vooraf vastgesteld protocol. De vraag in deze onderzoeken had voornamelijk betrekking op de nauwkeurigheid waarmee de hoeveelheid en samenstelling van de mest bepaald kon worden en niet op de

⁸³ Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer, 29 april 1997, Handelingen 1996-1997, Eerste Kamer, pag. 1306 – 1323.

fraudegevoeligheid van deze methoden van bemonstering. In de *Eindrapportage bemonstering en analyse van dierlijke mest* van de projectgroep Bemonstering en Analyse uit april 1995⁸⁴ is een analyse gemaakt van de mogelijkheden die stalbemonstering biedt. Hieronder volgen in het kort de conclusies uit dit rapport.

Bij stapelbare mest moet in hoofdzaak gedacht worden aan de volgende stalsystemen:

- ⇒ Opslag van mest en strooisel in de gehele loopruimte, variërend van een dunne laag bij pluimvee tot een dikke laag in potstallen voor rundvee.
- ⇒ Mestopslag in diepe kelders onder de stal (dieppitstallen).
- ⇒ Mestopslag op mestbanden in de stal, gevolgd door opslag in een container of overkapte vloer c.q. loods met luchtbehandeling (voornamelijk leghennen).
- ⇒ Mestopslag onder hokken op een dichte vloer (met name bij pelsdieren en konijnen).

In de praktijk wordt gebruik gemaakt van vele vormen van opslag van vaste mest. Bijkomende complicatie is dat de specifieke bedrijfsomstandigheden het aantal variaties nog groter maakt.

Het vaststellen van een volume aanwezige mest is mogelijk door de lengte, breedte en hoogte van de partijen mest te meten. De hoeveelheid mest op een band kan vastgesteld worden na het leegdraaien in een container. Het vaststellen van de hoeveelheid mest wordt echter bemoeilijkt door de grote variatie in het soortelijke gewicht. Variaties in droge stof gehalten en hoeveelheden strooisel betekent dat het soortelijk gewicht kan variëren van circa 400 tot circa 800 kg/m³. Het meten van de hoeveelheid mest in een stal op basis van oppervlakte vormt dus geen goed alternatief voor het wegen van het transportvoertuig.

Het bemonsteren van mest in de stal volgens protocol is mogelijk door volgens een vastgesteld patroon deelmonsters te nemen van de aanwezige dierlijke mest. Ingeval mest via een transportband wordt afgevoerd naar een container kan de mest op vaste tussenpozen bemonsterd worden vanaf de loopband. Er wordt daarbij telkens een deelmonster genomen totdat de container vol is of de transportband leeg is.

De projectgroep Bemonstering en Analyse vond bij bemonstering in de stal en bemonstering vanaf een transportband geen systematische afwijkingen. De gevonden onnauwkeurigheden voor fosfaat bedroegen 18 tot 21%. In een onderzoek uit 1999⁸⁵, uitgevoerd door het Instituut voor Milieu- en Agritechniek (IMAG), naar de bemonstering van droge mest van vleeskuikenunderdieren werden drie methoden van bemonstering van vaste mest met elkaar vergeleken. Er werden monsters genomen met behulp van een steeklans, door middel van stalbemonstering en er werden handmatig monsters genomen door een intermediair⁸⁶. Conclusie van het IMAG: *“De drie gebruikte bemonsteringsmethoden leveren op de twee onderzochte bedrijven met vleeskuikenunderdieren verschillen op in mestsamenstelling. De gevonden verschillen lijken niet systematisch, maar willekeurig van aard”*.

Conclusie

Voor het nauwkeurig bepalen van de gehalten aan stikstof en fosfaat in vaste mest zijn voldoende methoden beschikbaar. Daar waar de steeklans vanuit ARBO-wetgeving toegestaan is kan een nauwkeurigheid bereikt worden die valt binnen de huidige wettelijk eis van 15%. De knipboor biedt de mogelijkheid om de

⁸⁴ Rapportage ter voorbereiding op de introductie van MINAS. Opdracht werd gegeven door projectgroep Mestafzetsscenario (LNV, VROM).

⁸⁵ Hoeksma, P., *Bemonstering van droge mest van vleeskuikenunderdieren*, IMAG, nota P 99-110, Wageningen, oktober 1999.

⁸⁶ Handmatige bemonstering is momenteel de meest gehanteerde wijze van bemonstering. Vanuit de sector komen geluiden dat de wettelijk voorgeschreven methode van bemonstering met een steeklans niet of nauwelijks wordt toegepast.

nauwkeurigheid nog verder op te schroeven, afhankelijk van het aantal deelmonsters dat genomen wordt. Uit de summier informatie die bekend is over stalbemonstering blijkt dat ook deze wijze van bemonsteren van vaste mest perspectief kan bieden als het gaat om nauwkeurigheid. Nadeel van de genoemde methoden is dat ze allen niet breed inzetbaar zijn. Er zijn beperking ten aanzien van bruikbaarheid. De steeklans kan niet overal gebruikt worden vanwege ARBO-wetgeving. De knipboor is vooralsnog niet of nauwelijks te installeren op een voertuig en zal daarom mobiel ingezet moeten worden of op vaste plaatsen in het land. Landelijke dekking is echter niet rendabel. Stalbemonstering is alleen mogelijk in bepaalde staltypen.

Grootste nadeel van genoemde methoden is echter het ontbreken van een waarborg dat bemonstering volledig fraudebestendig gebeurt. Er is altijd menselijk handelen nodig om het monster te nemen. Het inzetten van een onafhankelijk monsternemer is vanuit logistiek en financieel oogpunt niet haalbaar. De fraudedruk bij het transport van vaste mest is daarnaast extra hoog vanwege het grote aandeel van vaste pluimveemest in de export. Aangezien de buitenlandse afnemer niet valt onder de regulering van de Nederlandse mestwetgeving is er in het geheel geen sprake van tegengesteld belang. Het loont daarom voor een veehouder om met de afvoer van zijn vaste mest te frauderen.

Concluderend kan gezegd worden dat de bemonstering van vaste mest in de nabije toekomst niet fraudebestendig te maken is. Overwogen moet worden of het om die reden niet verstandig is bij de aan- en afvoer van vaste dierlijke mest uitsluitend gebruik te maken van forfaits.

6.3.3 Analyse

In de discussies over het MINAS-gat werd in de praktijk voornamelijk gewezen op de onnauwkeurigheden bij bemonstering, de ophoping van fosfaat in bezinklagen in mestkelders en silo's en de vastlegging van mineralen in dieren. De analyse van mest door de MINAS-laboratoria werd niet gezien als een grote bron van fouten of systematische afwijkingen binnen MINAS. De resultaten van de ringtesten bevestigen dit beeld. Indien er in het kader van nieuw mestbeleid gekozen wordt voor een verfijnde systematiek zal er toch nog eens nauwgezet gekeken moeten worden naar de thans gehanteerde analyseprotocollen. Deze analyseprotocollen zijn in de jaren voorafgaande aan de introductie van MINAS ontwikkeld. Vraag is of de huidige protocollen nog volledig toegesneden zijn op de ontwikkelingen in analysetechnieken die in de afgelopen tien jaar hebben plaatsgevonden.

In het onderzoek naar het MINAS-gat is door een aantal partijen kritiek geuit op de vaak ondoorzichtige wijze waarop de Raad voor de Accreditatie uitvoering geeft aan de toezicht op de MINAS-laboratoria. Er is vanuit de sector weinig vertrouwen in de diepgang van de controles en de reikwijdte van het gezag van de Raad om eventuele geconstateerde gebreken aan te pakken. Daarnaast is er kritiek op het feit dat de uitkomsten van de twee keer per jaar uitgevoerde ringtesten niet openbaar zijn. Er is vanuit de sector niet het gevoel dat er op basis van de juiste gegevens gekozen kan worden voor het beste MINAS-laboratorium. Op dit punt zal de huidige werkwijze nog eens goed tegen het licht gehouden moeten worden.

Forfaitair systeem

In het mestbeleid voor de periode na 2006 kan gekozen worden voor het afschaffen van bemonstering en analyse van dierlijke mest. Er zal dan gewerkt worden met forfaitaire normen voor de excretie per dier(categorie) en voor de gehalten aan fosfaat en stikstof. Forfaitaire normen zullen doorgaans onnauwkeuriger zijn dan waarden verkregen uit bemonstering en analyse. De in dit hoofdstuk beschreven opties voor het reguleren van mesttransporten hebben tevens, met uitzondering natuurlijk van hetgeen beschreven is over bemonstering en analyse van dierlijke mest, betrekking op een forfaitaire systematiek. Immers, ook in een forfaitair systeem is het van belang om het transport van mest van A naar B te monitoren, het gewicht van een

vracht te bepalen en een administratie bij te houden van de uitgevoerde mesttransporten.

Een forfaitair systeem brengt wel een aantal specifieke problemen met zich mee waarvoor een oplossing gevonden moet worden of in ieder geval aandacht aan besteed moet worden. In het huidige systeem dient de veehouder of intermediair op het vervoersbewijs één of meerdere mestcodes te vermelden inclusief de daarbij behorende percentages van de totale vrachtomvang waarop de mestcode betrekking heeft. In de praktijk wordt met deze mestcodes niet zo nauwkeurig omgesprongen. Immers, de meeste bedrijven zitten in het verfijnde spoor en zijn voor de gehalten aan fosfaat en stikstof niet afhankelijk van de mestcodes maar van de analyse van het uit de gehele vracht mest genomen mestmonster. De mestcodes zijn alleen van belang op het moment dat de producent of afnemer, om wat voor reden dan ook, terugvalt in het forfaitaire spoor. Resultaat is dat de meeste veehouders of intermediairs op vervoersbewijs die mestcode invullen die correspondeert met de hoogste forfaitaire gehalten of die het meest 'gangbaar' is en waarin zij zich niet kunnen vergissen.

In een geheel forfaitair systeem is juist de mestcode van belang om te bepalen wat de af- en aangevoerde hoeveelheden fosfaat en stikstof zijn. Er zal in de systematiek rekening gehouden moeten worden met een administratieve en/of fysieke controle op de opgegeven mestcode en de bij de producent aanwezige diercategorieën en het gebruikte stalsysteem. Indien een gesloten varkensbedrijf uitsluitend mest afvoert met de mestcode die behoort bij de diercategorie 'guste en drachtige zeugen' kan aan de hand van de geregistreerde dieraantallen en diercategorieën geconstateerd worden dat verkeerde mestcodes gebruikt worden. Deze controle kan uitsluitend met grote marges uitgevoerd worden. Het is over het algemeen namelijk niet bekend hoeveel dieren van bepaalde diercategorieën op een bepaald moment aanwezig zijn op het bedrijf. Tevens bestaat er een grote variatie in geproduceerde mestvolume per dierplaats. Daarnaast kan feitelijk pas na afloop van een jaar een controle op dit punt uitgevoerd worden. Immers, een veehouder met twee diercategorieën kan er voor kiezen uitsluitend de mest van één diercategorie af te voeren en de mest van de andere diercategorie als voorraad mee te nemen.

Zowel de Algemene Inspectiedienst als CUMELA Nederland verwachten dat het aantal intermediaire ondernemingen dat zich gaat toeleggen op het vervoer van dierlijke mest sterk zal toenemen indien gekozen wordt voor een forfaitair systeem. In het huidige systeem vormen de eisen ten aanzien van bemonstering en de investeringskosten die hier aan zijn verbonden een drempel tot toetreding tot de markt van mesttransporten. Indien deze drempels wegvallen is de verwachting dat elke 'cowboy' met een tankwagen zich (weer) kan gaan toeleggen op het transport van mest. Om een bepaalde mate van professionaliteit te realiseren in het transport van dierlijke mest is het daarom noodzakelijk dat de verplichtingen die gaan gelden voor mesttransport nog steeds een voldoende drempel opwerpen om deze 'cowboys' uit te sluiten.

CUMELA Nederland heeft als schrikbeeld een nieuw mestbeleid waarbij forfaitair en verfijnd door elkaar heen gaan lopen. Zij pleiten voor de keuze voor één systeem: of verfijnd of forfaitair, waarbij de voorkeur uitgaat naar een verfijnd systeem met wegen, bemonsteren en analyseren. Dit met name ook omdat de akkerbouwers willen weten hoeveel mineralen er in de aangevoerde mest zitten. Indien twee systemen door elkaar heen gaan lopen verwacht CUMELA Nederland een zeer forse toename van de administratieve lasten voor de sector en uitvoeringskosten voor de overheid. Intermediaire ondernemingen zijn immers genoodzaakt twee administratieve sporen bij te houden. Indien forfaitaire veehouders mest mogen leveren aan verfijnde akkerbouwers (of andersom) verwacht CUMELA discussies over de verschillen tussen het forfait en de gehalten die volgen uit de analyse van het monster. De intermediair staat midden tussen de beide partijen. Daarnaast ontstaat er volgens CUMELA door

het door elkaar heen lopen van een forfaitair en een verfijnd systeem een nieuw mineralengat. Ook verwacht CUMELA dat de controle op meststromen door de Algemene Inspectiedienst moeilijker wordt.

CUMELA is beducht voor de rol die de intermediair moet spelen in een forfaitair systeem als het gaat om het vaststellen van de mestcode. In het verfijnde systeem is de intermediair momenteel verantwoordelijk voor het bemonsteren van de mest en daarmee voor het gehalte aan fosfaat en stikstof in deze vracht mest. De intermediair is immers als monsternemer verantwoordelijk voor de bemonstering, het afleveren van het monster aan een MINAS-laboratorium en het rapporteren van de resultaten aan het Bureau Heffingen. In een forfaitair systeem kan de intermediair hiervoor niet meer verantwoordelijk gesteld worden. De veehouder is uiteindelijk de enige partij die op de hoogte is van het soort mest en de bijbehorende mestcode die door een intermediair geladen wordt. Verder is CUMELA Nederland van mening dat forfaits in de praktijk vrijwel nooit passen bij de mest die vervoerd wordt in verband met verschillen tussen vrachten, drogestofgehalten, mestcodes, etc.

6.3.4 Gehalten mest op basis van afspraken

Voor de bepaling van de vervoerde hoeveelheid mineralen is er nog een mogelijkheid die tussen forfaitaire vaststelling en wegen, bemonsteren en analyseren in ligt. Er kan ook een bedrijfsspecifiek mineralengehalte in de mest worden vastgesteld op basis van afspraken tussen producent en afnemer van de mest. Indien het tegengesteld belang tussen deze twee groot genoeg is, zal het afgesproken gehalte redelijk in overeenstemming zijn met het werkelijke gehalte. Deze methode is beschreven in het rapport "Vereenvoudiging MINAS; een verkenning van opties"⁸⁷.

In dit rapport werd geconcludeerd dat deze methode van hoeveelheidsbepaling alleen mogelijk zou zijn indien het tegengesteld belang vergroot zou worden door het opnemen van fosfaatkunstmest in de mineralenbalans en indien de normering voor de akkerbouw in overeenstemming zou worden gebracht met de bemestingsbehoefte van het gewas. In het nieuw mestbeleid wordt aan beide voorwaarde tegemoet gekomen. Desondanks blijven er twijfels of het tegengesteld belang wel groot genoeg is. Deze twijfels worden veroorzaakt doordat:

- ⇒ de meeste transporten via een mestvervoerder lopen. De vrees bestaat dat de mestvervoerder in dit systeem in een heel lastige positie wordt gemanoeuvreed. Hij moet met zijn beide klanten - zowel met de veehouder als met de eindgebruiker - onderhandelen. Deze klanten hebben echter verschillende belangen ten aanzien van de hoogte van het mineralengehalte.
- ⇒ een akkerbouwer mogelijk een afspraak kan maken over een laag gehalte in de mest en vervolgens de mest toch gaat bemonsteren en analyseren, waarbij een hoog gehalte in de mest wordt vastgesteld. Hoe gaat de overheid in de controle op de gebruiksnorm met dit verschil tussen forfait en daadwerkelijk gehalte om? En wat doet - in geval de overheid op het standpunt staat dat het afgesproken forfait bepalend is voor vaststelling of de gebruiksnorm is overschreden - de rechter in zo'n geval.

Volgens CUMELA Nederland is een methode van onderling afspraken maken in de praktijk niet uitvoerbaar. CUMELA heeft haar kritiek reeds kenbaar gemaakt bij het verschijnen van het rapport . Volgens CUMELA is de methode niet uitvoerbaar omdat:

- ⇒ 80% van de veehouders de afnemer van zijn dierlijke mest niet kent. De intermediair wordt daarmee onderhandelingspartner;
- ⇒ de basis van het mestbeleid was, en in de ogen van CUMELA ook zo zal moeten blijven, dat de intermediair/vervoerder een onafhankelijk positie heeft;
- ⇒ door het opnemen van deze variant de intermediair teveel partij wordt in de overdracht van de mineralen terwijl hij onafhankelijk hoort te zijn. CUMELA Nederland kan en zal nooit akkoord kunnen gaan met deze variant omdat dit

⁸⁷ Publicatie 2003/184 van EC-LNV.

teveel druk legt op haar leden om iets te registreren wat volgens CUMELA arbitrair is.

6.4 Plaatsbepaling

Om de locatie van een voertuig exact te bepalen, kan van verschillende locatiebepalingstechnieken gebruik gemaakt worden gemaakt. Hierdoor kan met zekerheid worden vastgesteld of de administratieve levering van een vracht dierlijke meststoffen (transportmelding, vervoersbewijs) overeen komt met de daadwerkelijke fysieke levering. Er zijn een drietal technieken te onderscheiden.

6.4.1 Satellietgebaseerde locatietechnieken (GPS)

Wanneer gesproken wordt over een GPS-systeem wordt vaak gedacht aan een systeem dat veel functies automatisch kan verrichten. GPS is echter alleen de module waarin op elk moment een positie kan worden bepaald en zichtbaar gemaakt. Dit kan zowel real-time, als achteraf aan de hand van opgeslagen data (datalogging).

Tabel 6.1 Voor- en nadelen van real-time en achteraf weergegeven positie

Real-time	
Voor	actualiteit grote mate van transportzekerheid
Tegen	controle is arbeidsintensief hoge kosten aanpassing dataprotocol nodig
Achteraf (datalogger, opslag)	
Voor	eenvoudig goedkoop controle achteraf is mogelijk (AID) grote mate van transportzekerheid
Tegen	controle is arbeidsintensief aanpassing dataprotocol nodig geen actualiteit

Allerlei modules kunnen aan het GPS-systeem worden toegevoegd om een compleet geïntegreerd systeem (AGR) te krijgen. Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 2.

6.4.2 Niet satelliet-gebaseerde locatietechnieken

Als alternatief voor GPS-systemen kan in principe ook gebruik gemaakt worden van niet-satelliet gebaseerde locatiesystemen. Hierin zijn grofweg 2 soorten technieken te onderscheiden.

Location based systemen

De gebruiker kan op ieder moment worden voorzien van informatie, die afhankelijk is van de locatie van de gebruiker. Hierbij wordt de positie bepaald door de locatie van een mobiel apparaat (bijvoorbeeld een GSM-mobieltje). Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 3.

Laagfrequente plaatsbepaling

Bij dit systeem wordt de positie bepaald aan de hand van signalen van een netwerk van laag-frequente radiozenders (LF-zenders). Deze zenden beurtelings signalen uit op twee radiokanalen die door een 'locator' op het voertuig worden opgevangen. Deze locator berekent dan vervolgens zijn geografische positie. Het is een methode die qua nauwkeurigheid vergelijkbaar is met GPS. (Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 4.)

6.4.3 Het risico-aspect

Bij het gebruik van local based systems zijn verschillende soorten risico's in het geding. Het gaat daarbij om risico's met betrekking tot draadloze communicatie, risico's rondom de authenticiteit van de gebruiker, beveiligingsrisico's door misbruik, en privacy-gerelateerde risico's. Omdat het bepalen van de locatie in het netwerk van de operator plaats vindt is er met name bij de GSM/UMTS-systemen veel aandacht nodig voor het waarborgen van de privacy. Immers, de berekeningen vinden plaats in het netwerk van de operator. Bij LF en GPS speelt dit minder. Iemand die LF of GPS koopt is zich er immers van bewust dat hij dit speciaal doet om zijn locatie te kunnen bepalen. Verder is het zo dat deze vorm van locatiebepaling in de eigen apparatuur plaats vindt. De positiegegevens kunnen niet gemonitord worden door derden, tenzij de gebruiker daar speciaal toestemming voor geeft.

De EU beoogt met het oog op de privacy de volgende voorstellen te doen over deze systemen:

- ⇒ locatiegebonden data mogen alleen gebruikt worden nadat ze anoniem gemaakt zijn én met instemming van de eindgebruikers, uitsluitend voor de duur en de toepassing waarmee is ingestemd;
- ⇒ de serviceproviders moeten de eindgebruikers vooraf hebben ingelicht over welke locatiegegevens geregistreerd worden en voor welk doel, de nauwkeurigheid ervan en aan welke partijen deze gegevens verder worden verspreid;
- ⇒ het moet voor eindgebruikers zeer eenvoudig gemaakt worden om zonder kosten een eerder afgegeven toestemming met registratie ongedaan te maken.

Organisaties moeten het verwerken van persoonsgebonden gegevens aanmelden bij het CBP voordat zij met het verzamelen of verwerken van gegevens beginnen. Gegevensverwerkers hebben ook een beveiligings- en geheimhoudingsplicht. In het kader van locatiebepaling kan concluderend gezegd worden dat de location based systems als alternatief voor GPS nog teveel in de kinderschoenen staat en nog teveel bezwaren oproepen in verband met risico's waaronder het privacy-aspect. Daardoor is het op dit moment geen reële optie. Voor de LF- en GPS-systemen geldt dat bezwaar veel minder en wordt een reële toepassing mogelijk geacht.

6.4.4 De voor- en nadelen van LF- en GPS-systemen

Er zijn GPS-systemen op de Nederlandse markt die specifiek voor het mesttransport in de landbouw zijn ontwikkeld. De voor- en nadelen van dergelijke systemen hangen samen met de technische configuratie die men gebruikt. Het is een voorwaarde om de prestatiekenmerken van de diverse systemen vooraf te kennen. In het algemeen gelden de volgende voor- en nadelen:

Voordelen:

- ⇒ nauwkeurige positiebepaling zowel real-time als achteraf;
- ⇒ is altijd beschikbaar;
- ⇒ is toepasbaar voor controle in het buitenland;
- ⇒ betaalbaar (afhankelijk van de technische configuratie);
- ⇒ kostenbesparing mogelijk;
- ⇒ minder administratieve lasten;
- ⇒ transportmelding vooraf is minder noodzakelijk;
- ⇒ combinatie met andere aantrekkelijke functies (routeplanning, automatisering administratie, online berichtgeving, e.d.);
- ⇒ is/wordt verplicht op Duitse tolwegennet;
- ⇒ printmogelijkheid op locatie (is al verplicht maar nog niet in werking).

Nadelen:

- ⇒ softwareproblemen die optreden;
- ⇒ technische problemen (apparatuur op voertuig);
- ⇒ charters bij export moeilijker te regelen (GPS verplichten of charters verbieden);

- ⇒ on-board-units (obu's) op korte termijn nog onvoldoende beschikbaar;
- ⇒ kosten voor de sector;
- ⇒ het "big-brother"-aspect;
- ⇒ boer-boer transport wordt feitelijk belemmerd ofwel kan redelijkerwijs niet gecontroleerd worden.

6.5 Export

Naast de in hoofdstuk aangehaalde problematiek van het ontbreken van tegengesteld belang tussen leverancier en afnemer bij export bestaat er tevens nog het probleem van de potentiële insleep van dierziekten als gevolg van im- en export van dierlijke mest. Om te komen tot een effectieve controle en aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten is het noodzakelijk de administratieve processen bij zowel de RVV als bij het Bureau Heffingen te stroomlijnen. Samenwerking tussen de verschillende bij export van dierlijke mest betrokken instanties is hiervoor essentieel. Door middel van het gelijkschakelen van administratieve processen (aanvraagprocedures, formulieren) en het koppelen van bestanden is een efficiënte en effectieve controle van de exportverplichtingen te realiseren. De eerste stap is het afschaffen van het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen bij de export van mest en uit te gaan van het CMR-document. CUMELA Nederland is voorstander van deze werkwijze. Hierbij heeft CUMELA geen bezwaar tegen aanvullende eisen ten aanzien van het CMR-document. Hierbij kan gedacht worden aan het verplicht vermelden van het registratienummer van de door de RVV uitgegeven gezondheidsverklaring voor de te exporteren vracht mest en/of registratie van de code van het EVOA-transportformulier op het CMR.

Om het vervoersbewijs te vervangen door een CMR-document - ook als dit uitsluitend betrekking heeft op voor export bestemde vrachten - moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- ⇒ De gegevens die vanuit de Meststoffenwet vereist zijn bij een transport van dierlijke meststoffen moeten op het CMR-document een plaats krijgen naast die gegevens die vanuit het CMR-verdrag verplicht zijn.
- ⇒ Er moeten geen, of in iedere geval zo min mogelijk, uitzonderingen gemaakt worden op de regel dat alle transporten elektronisch aan Bureau Heffingen doorgegeven worden. Zodra de mogelijkheid wordt opengehouden om papieren transportdocumenten op te sturen aan Bureau Heffingen blijft een handmatige verwerkingscapaciteit noodzakelijk.
- ⇒ Indien vanuit oogpunt van handhaving van de exportverplichtingen gekozen wordt voor het vermelden van aanvullende gegevens op het CMR-document (nummer gezondheidsverklaring, EVOA-transportformulier) dient het elektronische verzenden bij de intermediair en de ontvangst bij DR hierop ingericht te zijn (aanpassing dataprotocol⁸⁸).
- ⇒ Het CMR-document moet de mogelijkheid bieden voor de AID om tijdens bedrijfscontroles effectief en efficiënt te kunnen controleren.

Andere punten die in het kader van verbetering van de fraudebestendigheid aandacht verdienen zijn:

- ⇒ Digitalisering administratie gezondheidscertificaten bij de RVV.
- ⇒ Hanteren van CMR-document als aanvraagformulier voor gezondheidscertificaat en als verklaring pluimveehouder 'geen gemengd bedrijf' en verklaring exporteur 'niet-verwerkte pluimveemest'.

⁸⁸ Het dataprotocol is ingesteld op het verwerken van het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen. Alhoewel het CMR-document in principe dezelfde gegevens zal vereisen als het VDM zijn er i.i.g. drie verschillen: Het registratienummer van het CMR wijkt af van die van het VDM, het nummer van het gezondheidscertificaat komt op het CMR en het voor het nummer van het EVOA-transportformulier geldt hetzelfde.

- ⇒ Hanteren van CMR-document als bewijs van R&O op RVV-erkende wasplaats.
- ⇒ Gegevensuitwisseling andere Lidstaten t.a.v. EVOA-vergunningen.

Gezien de vele berichten over fraude bij export dient het aanbeveling reeds in de periode tot 2006 te bezien welke maatregelen getroffen kunnen worden om de controle en handhaving te verbeteren de ergste excessen te voorkomen.

7 Speelveld voor uitvoeringsvarianten mesttransport

Bij de formulering van wet- en regelgeving rond het transport van dierlijke meststoffen, zijn er drie knoppen waaraan de overheid kan draaien:

- ⇒ Bepaling van hoeveelheid getransporteerde mineralen.
- ⇒ Bepaling transportroute.
- ⇒ Toezicht op de transporten.

7.1 Bepaling hoeveelheid getransporteerde mineralen

De hoeveelheid getransporteerde mineralen kan op de volgende manieren worden bepaald:

- ⇒ Forfaitair: Hierbij zijn de gehalten in de mest forfaitair vastgesteld. Elke diercategorie kent één forfait voor het gehalte in de mest. Door het wegen van de afgevoerde mest wordt vastgesteld hoeveel mineralen er worden vervoerd. De vrachten dienen te worden gewogen volgens de methoden beschreven in paragraaf 6.3.1. Deze methode van hoeveelheidsbepaling heeft als voordeel dat er niet meer bemonsterd en geanalyseerd hoeft te worden. Dit betekent een belangrijke kostenbesparing voor de sector. Nadelen zijn echter dat de nauwkeurigheid van de hoeveelheidsbepaling gering is en dat de werkelijke gehalten in de mest op bedrijven systematisch van het forfait af zullen wijken. Er zullen altijd bedrijven zijn die teveel en bedrijven zijn die te weinig mest af moeten voeren. Deze laatste groep vormt een risico voor lokale overbemesting⁸⁹.

Deze methode van hoeveelheidsbepaling sluit goed aan bij de forfaitaire variant uit het Project Uitvoeringsvarianten Nieuw Mestbeleid (PUV)⁹⁰.

- ⇒ Verfijnd forfaitair: Om de nauwkeurigheid te vergroten kan het aantal forfaits worden verhoogd, door meer mestsoorten per diercategorie te onderscheiden. Zo kan er per diercategorie in het forfait voor de gehalten in de mest onderscheid gemaakt worden naar stalsysteem, watermanagement, voermanagement, bewerking, etc. Alhoewel de nauwkeurigheid hiermee wordt verhoogd, zullen er nog steeds bedrijven zijn waarvan de mineralengehalten in de mest systematisch afwijken van de forfaits. De afwijkingen zullen naar verwachting wel kleiner zijn dan bij de forfaitaire variant. Ten opzichte van de forfaitaire bepaling nemen de uitvoeringslasten voor de overheid en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven bij de verfijnde variant toe, omdat onderscheid gemaakt moet worden in mestsoorten. Het frauderisico wordt hierdoor ook vergroot, omdat sommige mestforfaits voor de boer aantrekkelijker zullen zijn dan anderen. Boeren kunnen dan proberen ten onrechte hun mest onder een gunstiger forfait af te voeren.

⁸⁹ Deze risico's zijn o.a. uitvoerig beschreven in het rapport *Vereenvoudiging MINAS: Verkenning van opties* van het EC-LNV, rapport nr. 2003/184

⁹⁰ Zie eindrapportage Project Uitvoeringsvarianten Nieuw Mestbeleid

Deze methode van hoeveelheidsbepaling sluit aan bij de verfijnd forfaitaire variant uit het PUV.

- ⇒ Verfijnd met bemonstering en analyse: Door alle mest die van een bedrijf moet worden afgevoerd te bemonsteren en analyseren wordt zo goed mogelijk aangesloten bij de variatie in mestsamenvatting en de heterogeniteit van mest zoals deze zich in de praktijk voordoet. In plaats van een vast forfait voor een bepaalde mestsoort wordt bij bemonstering en analyse het gehalte aan mineralen bij iedere vracht afzonderlijk bepaald. Het analyseren vindt plaats via een voorgeschreven accreditatieprogramma. Hierdoor worden systematische afwijkingen zoveel mogelijk voorkomen. De bepaling van de mineralengehalten in de mest is echter zeer lastig. De bepaling kent nog een relatieve grote toevallige afwijking. Daarnaast nodigt een systeem van bemonstering en analyse uit tot frauderen met de gehalten aan mineralen. Voor dunne mest kan de fraudedruk worden opgevangen middels het verplicht stellen van een Automatische Gegevensregistratie (AGR). Voor vaste mest is AGR echter niet mogelijk. Voor de bepaling van gehalten aan mineralen in vaste mest staan twee opties open. In de eerste plaats kan er voor gekozen worden om in de nieuwe systematiek van gebruiksnormen te vertrouwen op het tegengesteld belang tussen de leverancier en afnemer. Bij huidig mestbeleid staat het tegengesteld belang onder druk vanwege de ruime mogelijkheden bij vele afnemers om binnen de normen (fictief) mineralen af te nemen. Het systeem van gebruiksnormen zal een deel van deze ruimte wegnemen. De afnemers van vaste mest zullen daarom gedwongen worden beter op de gehalten te letten. Indien er niet vertrouwd kan worden op het tegengesteld belang blijft er slechts één optie open voor vaste mest: forfaits. De forfaitaire normen zouden gekoppeld moeten worden aan een systeem waarbij producenten de mogelijkheid geboden wordt om aan te tonen dat de daadwerkelijke gehalten in hun mest lager zijn dan het forfait. Indien het forfait relatief ongunstig wordt vastgesteld zullen na verloop van tijd steeds meer ondernemingen de behoefte voelen om een 'eigen' forfait aan te tonen.

Ongeacht of er gekozen wordt voor bemonsteren en analyseren of voor het gebruik van forfaits, bij export van vaste mest (hoofdzakelijk pluimveemest) zijn forfaits de enige reële optie. Tussen de Nederlandse producent en de buitenlandse afnemer bestaat namelijk geen enkel tegengesteld belang.

Nadeel van een verplicht systeem van bemonsteren en analyseren is dat de overheid eisen zal moeten stellen aan de wijze waarop moet worden bemonsterd en geanalyseerd. Dit houdt automatisch in dat de sector de overheid steeds zal blijven aanspreken op de nauwkeurigheid van de voorgeschreven methode.

Deze methode van hoeveelheidsbepaling sluit aan bij de meer verfijnde variant uit het PUV.

7.1.1 Bepaling transportroute

In hoofdstuk 5 zijn de volgende manieren beschreven waarop de transportroute kan worden vastgelegd:

- ⇒ Uitsluitend met mestvervoersbewijzen: Op deze manier wordt nu de transportroute vastgelegd. In paragraaf 4.4 is geconcludeerd dat voor de periode na 2006 gezocht zal moeten worden naar een sluitende oplossing om fraude te voorkomen. Het blijkt namelijk dat er de laatste jaren veel is gefraudeerd met de afleveradressen. De mest wordt in werkelijkheid vaak over kortere afstand vervoerd dan op papier wordt verantwoord. Daarnaast worden afleveradressen na afloop van een MINAS-jaar gewijzigd om zo mineralenbalansen glad te strijken. In vergelijking met de huidige situatie kan een winst in de

uitvoeringslasten worden gemaakt door de vervoersbewijzen elektronisch te laten versturen.

- ⇒ Mestvervoersbewijzen aangevuld met locatiebepalingstechniek: De fraudedruk op de transportroute is te verkleinen door naast de vervoersbewijzen ook een plaatsbepalingmethode zoals het Global Positioning System (GPS) of laagfrequentie plaatsbepaling (LF, UHF) te verplichten. Per transport dienen de mesttransporteurs deze plaatsbepaling in hun boekhouding te bewaren. Eventueel kan er voor worden gekozen om de plaatsbepaling ook rechtstreeks met het elektronisch vervoersbewijs naar de Dienst Regelingen te laten zenden.
- ⇒ Mestvervoersbewijzen aangevuld met locatiebepalingstechniek en vooraf melding van de transporten. De hierboven genoemde wijze om de transportroute te laten bepalen kan nog worden aangescherpt door van alle transporten verplicht te stellen dat zij vooraf worden aangemeld. Een transport mag pas plaatsvinden als er melding gedaan is. Voordeel van deze methode is dat de AID gericht wegcontroles kan uitvoeren. Als de voorafmelding wordt uitgevoerd, zoals in Vlaanderen (zie paragraaf 6.2.1) kan hiermee tevens een kwaliteitsverbetering ten aanzien van het invullen van de mestvervoersbewijzen worden gerealiseerd. De koppeling van GPS en meldingen vooraf zou het tevens mogelijk maken illegale transporten op te sporen.

7.1.2 Toezicht op mesttransport

De derde knop van de overheid heeft betrekking op het toezicht op de mesttransporten. Het gaat hier over de wijze waarop de overheid vooraf reeds garanties kan inbouwen om er voor zorg te dragen dat intermediaire ondernemingen hun werk conform de regels uitvoeren. In hoofdstuk 5 is hier uitgebreid op ingegaan. In hoofdstuk 5 werd geconcludeerd dat er feitelijk slechts één reëel alternatief overblijft: registratie van mesttransporteurs gekoppeld aan stringente verplichtingen ten aanzien van het vervoer van dierlijke mest. Om een robuust systeem te realiseren heeft het de voorkeur om niet af te wijken van de regel dat ieder transport van dierlijke mest uitgevoerd moet worden door een geregistreerde transporteur en dat ieder mesttransport onder dezelfde verplichtingen valt. Hiermee is tevens een daling van de uitvoeringskosten te realiseren door de verplichting op te leggen dat ieder vervoersbewijs elektronisch aan de Dienst Regelingen wordt verzonden. De verwachting is dat vanuit de politiek druk zal ontstaan om een voorziening voor boer-boer transporten mogelijk te houden. Er zal daarom rekening gehouden moeten worden met een variant waarbij mesttransporten in principe alleen door geregistreerde mesttransporteurs uitgevoerd mogen worden, tenzij het gaat om transporten die voldoen aan de voorwaarden voor boer-boer transport. In het geval van boer-boer transporten hoeft de transporteur niet te worden geregistreerd.

7.2 Scenario's

Voor het nieuwe mestbeleid zijn door het Project Uitvoeringsvarianten Nieuw Mestbeleid de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het realiseren van de milieubeleidsdoelen.
2. Een instrumentarium conform de Nitraatrichtlijn.
3. Een voldoende nalevingsniveau van de wetgeving.
4. Een reductie in kosten voor de uitvoering en administratieve lasten van ieder 40% ten opzichte van medio 2002.

Aangezien deze doelstellingen elkaar niet automatisch versterken zijn de volgende scenario's uitgewerkt om een beeld te krijgen van de speelruimte die de overheid heeft om de mesttransporten te reguleren:

1. Maximale sturingskracht om milieudoelstellingen te kunnen bereiken.
2. Tussenweg tussen sturingskracht en lasten voor overheid en bedrijfsleven.
3. Minimale lasten voor overheid en bedrijfsleven.

7.2.1 Scenario 1: Maximale sturingskracht

De bepaling van de hoeveelheid getransporteerde mineralen wordt verfijnd uitgevoerd. Transporten worden dus gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Dit geldt echter alleen voor dunne mest. Voor vaste mest zal gewerkt worden met forfaits met de mogelijkheid om bedrijfsspecifieke afwijkingen ten opzichte van deze forfaits aan te tonen. Voor dunne mest wordt Automatische Gegevensregistratie verplicht gesteld. De transportroute wordt vastgelegd met vervoersbewijzen, een plaatsbepalingstechniek (waarbij de registratie van de laad- en losplaats tezamen met het vervoersbewijs elektronisch naar DR wordt gestuurd) en de transporten worden vooraf gemeld aan de AID.

In deze variant kan de mest uitsluitend worden vervoerd door geregistreerde mestvervoerders. Alle geregistreerde mestvervoerders worden intensief gecontroleerd. In dit scenario is geprobeerd de sturingskracht bij het mesttransport zoveel mogelijk te verbeteren. Dit wordt gerealiseerd door:

- ⇒ de verplichte bemonstering en analyse van dunne mest te handhaven en de fraudebestendigheid te verbeteren;
- ⇒ bij de aan- en afvoer van vaste mest te werken met forfaits met de mogelijkheid om een bedrijfsspecifiek forfait aan te tonen;
- ⇒ de vastlegging van de transportroute te verbeteren middels het verplicht stellen van registratie middels een elektronische plaatsbepalingstechniek en het vooraf melden van transporten;
- ⇒ de transparantie van de sector te vergroten door transport alleen maar mogelijk te maken voor geregistreerde mestvervoerders.

De verplichte bemonstering en analyse van mest heeft geen directe gevolgen voor de uitvoeringslasten van de overheid. De overheid is echter wel verantwoordelijk voor de bemonsterings- en analyseprotocollen. Als er in de praktijk bij bemonstering en analyse zaken fout gaan, wordt de overheid daar over aangesproken. Indirect leidt verplichte bemonstering en analyse dus wel tot extra uitvoeringslasten voor de overheid ten opzichte van varianten waarin de overheid geen protocollen voor bemonstering en analyse voorschrijft. Dit zou te ondervangen zijn door te vertrouwen op afspraken tussen producent en afnemer. Dit heeft waarschijnlijk een nadelig effect op de sturingskracht.

Ook het vooraf melden van transporten vraagt extra uitvoeringslasten van de overheid. Er moet een systeem voor op worden gezet en het moet operationeel worden gemaakt. Het verplicht stellen van een plaatsbepalingstechniek vraagt een grote inspanning van de overheid in de periode tot 2006. Immers, om fraudebestendigheid van een dergelijk systeem te garanderen en het bedrijfsleven de tijd te geven om systemen te ontwikkelen, dient snel duidelijkheid te bestaan over de eisen die aan een dergelijk systeem gesteld gaan worden.

Voor de overheid betekent dit scenario dat alle mestvervoerders moeten worden geregistreerd. DR zal voor registratie geen toets vooraf uitvoeren. In de wet- en regelgeving rond het transport van dierlijke mest zullen verplichtingen ten aanzien van onder andere bemonstering, transport en administratieve verantwoording opgelegd worden aan diegene die mest vervoeren. De administratieve eisen moeten het voor de AID mogelijk maken om op relatief eenvoudige en eenduidige wijze fysieke controles op het bedrijf uit te voeren.

Voor het bedrijfsleven brengen de melding vooraf, het plaatsbepalingssysteem en de eisen aan bemonstering (AGR) extra lasten met zich ten opzichte van de huidige situatie. Winst ten aanzien van de administratieve lasten kan vooral gevonden worden in een verdere digitalisering van de administratie en het opschalen van de mogelijkheden van het elektronisch vervoersbewijs.

7.2.2 Scenario 2: Tussenweg

De bepaling van de hoeveelheid mineralen wordt (verfijnd) forfaitair uitgevoerd. In deze variant bestaat geen verschil in nauwkeurigheid in de hoeveelheidsbepaling bij dunne of vaste mest. De mesttransporten dienen met een plaatsbepalingstechniek te worden geregistreerd. Deze registratie blijft op de bedrijven van de mestvervoerders.

Ook in deze variant worden de mestvervoerders geregistreerd bij DR. Het aantal fysieke controles bij de mestvervoerders blijft ongeveer gelijk aan de huidige situatie. Er worden wel eisen gesteld aan de boekhouding van de mestvervoerders om controle van de AID zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Met een forfaitair systeem wordt een systematische onnauwkeurigheid geïntroduceerd. Hiervan kunnen boeren bewust gebruik maken zonder de regelgeving te overtreden. De transportroute wordt ook in deze variant elektronisch vastgelegd. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit een versterking van de sturingskracht. De transporten zijn immers beter te volgen. Het niet op hoeven sturen van de elektronische registratie van de routes zal de sturingskracht iets verminderen. De AID kan namelijk nog uitsluitend een controle uitvoeren tijdens bedrijfsbezoeken. Bij deze bedrijfscontroles is het niet mogelijk om alle vervoersbewijzen en alle daaraan verbonden registraties van transportroutes te controleren. Er zal altijd sprake zijn van een steekproef.

In dit scenario wordt de uitvoering van het beleid zoveel mogelijk bij het bedrijfsleven neergelegd: de hoeveelheid mineralen in de mest wordt forfaitair vastgelegd en het bewaren van de geregistreerde transportroutes wordt aan het bedrijfsleven gelaten. De overheid kan hierdoor de uitvoeringslasten verminderen.

Voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven betekent deze variant waarschijnlijk een netto vermindering ten opzichte van de huidige situatie. Deze vermindering is het gevolg van het afschaffen van de verplichte bemonstering en analyse van mest. Deze reductie in administratieve lasten zal voornamelijk ten goede moeten komen aan die veehouders die mest van hun bedrijf moeten afvoeren. De reductie in kosten voor de mestvervoerders is vooral gelegen in het ontbreken van investeringsverplichtingen ten aanzien van bemonsteringsapparatuur. Daarvoor in de plaats worden de administratieve lasten op een aantal plaatsen verhoogd:

- ⇒ de mestvervoerder moet de transportroutes elektronisch registreren met een plaatsbepalingstechniek;
- ⇒ de mestvervoerder dient aan extra eisen ten aanzien van zijn boekhouding te voldoen.

Zowel de AID als CUMELA Nederland verwachten dat bij een forfaitair systeem het aantal mestvervoerders sterk zal stijgen. Immers, de investeringen die gepleegd moeten worden voordat men mesttransporten kan uitvoeren zullen aanzienlijk afnemen. Er hoeft niet langer geïnvesteerd te worden in bemonsteringsapparatuur. Transporteurs die in het bezit zijn van een geschikte tankwagen en die kunnen voldoen aan de administratieve verplichtingen, zijn in principe in staat om aan een forfaitair systeem deel te nemen. Dit zou een extra inspanning vergen van de AID aangezien het aantal controle-objecten zal toenemen. Daarnaast wordt er een grotere fraudedruk op het systeem gelegd. Immers, hoe lager de drempel om deel te kunnen nemen, hoe groter de kans dat ook minder professionele bedrijven een graantje proberen mee te pikken.

De investeringsbereidheid in de intermediaire sector is de laatste jaren gedaald tot nul. In de voorbereiding op de introductie van AGR eind 2002 is gebleken dat de sector nog uitsluitend bereid is te investeren als er duidelijkheid bestaat over het te voeren beleid voor een langere periode. Daarnaast wordt door CUMELA Nederland terecht gewezen op de werkbaarheid van bepaalde verplichtingen. De intermediaire

sector is bereid te investeren als duidelijk blijkt dat deze investeringen een bepaalde meerwaarde hebben. CUMELA Nederland heeft aangegeven dat het verplicht registreren van de locaties van laden en lossen met GPS, in een verder onnauwkeurig forfaitair systeem, in de sector niet gezien wordt als een systematiek met meerwaarde. Waarom immers exact bepalen waar de mest naar toe gaat als je niet weet wat er in de mest aan mineralen zit. Een andere belangrijke factor is de controle en handhaving op de opgelegde verplichtingen. De investeringsbereidheid neemt af als blijkt dat ‘de sjoemelaars’ die niet investeren hier mee wegekomen.

7.2.3 Scenario 3: Minimale lasten en uitvoeringskosten

De bepaling van de hoeveelheid mineralen wordt (verfijnd) forfaitair uitgevoerd. Ook in deze variant dus geen verschil in nauwkeurigheid tussen dunne en vaste mest. De transportroutes worden uitsluitend met de mestvervoerbewijzen vastgelegd. Het aantal fysieke controles bij de mestvervoerders blijft ongeveer gelijk aan de huidige situatie. Er worden wel eisen gesteld aan de boekhouding van de mestvervoerders om controle van de AID zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Deze variant is ten opzichte van de vorige variant op één punt gewijzigd: de vastlegging van de transportroute is verdwenen. Deze aanpassing vermindert de sturingskracht nog verder. De bepaling van de transportroute blijft gelijk aan de huidige situatie. Eerder in dit rapport is reeds geconstateerd dat de bepaling van de transportroute zal moeten worden verbeterd om fraude te kunnen voorkomen.

In deze variant zijn de uitvoeringskosten voor de overheid ongeveer gelijk aan de vorige variant. In beide varianten krijgt de overheid de mestvervoerbewijzen, waarop de hoeveelheid mineralen en de transportroute worden verantwoord. De wijze waarop de gegevens op het mestvervoerbewijs tot stand komen verschilt bij beide varianten, maar dit heeft voor de overheid geen consequenties.

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn in dit scenario zoveel mogelijk beperkt: verplichte bemonstering en analyse van mest wordt vervangen door forfaits voor de gehalten in de mest en voor de rest blijft alles bij het oude. De bij scenario 2 genoemde bezwaren van een forfaitair systeem gelden ook voor scenario 3.

7.3 Beoordeling scenario's

In de volgende tabel is beoordeling van de scenario 's samengevat.

Tabel 7.1 Beoordeling van scenario's

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Sturingskracht bij:			
⇒ Dunne mest	++	0/-	-
⇒ Vaste mest	+	+	+/-
⇒ Export	+	+	+/-
Uitvoeringslasten overheid	-	+	+
Administratieve lasten bedrijfsleven	-	+/0	+

Ten opzichte van de huidige situatie betekent:

- ++ een sterke verbetering
- + een verbetering
- 0 ongewijzigde situatie
- een verslechtering

7.4 Aansluiting bij het Project Uitvoeringsvarianten

In PUV is gekozen voor een aantal uitvoeringsvarianten. In de navolgende tabel wordt aangegeven in hoeverre de scenario 's uit voorgaande paragraaf aansluiten bij de uitvoeringsvarianten van PUV. Door PUV worden de volgende uitvoeringsvarianten onderscheiden:

- ⇒ Forfaitair; leidraad van deze variant is dat waar mogelijk uitgegaan wordt van eenvoudige forfaits.
- ⇒ Verfijnd forfaitair; in deze variant wordt voorshands op forfaitaire wijze invulling gegeven aan de diversiteit van bedrijfsvoering bij de landbouw in Nederland. Er zullen meer forfaits per diercategorie worden geïntroduceerd.
- ⇒ Meer verfijnd; bedrijven die op basis van de forfaitaire benadering onder de categorie hoog risico vallen dienen vervolgens te werken met werkelijke gehalten
- ⇒ Volumevariant met afvoer van volledige mestproductie; bedrijven met een bepaald mestoverschot op bedrijfsniveau dienen de volledige mestproductie af te voeren.

Tabel 7.2 Aansluiting bij project Uitvoeringsvarianten

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Forfaitair	-	+	+
Verfijnd forfaitair	-	+	+
Meer verfijnd	+	-	-
Volumevariant	0	0	0

+ = sluit aan

0 = neutraal

- = sluit niet aan

Bijlage 1 Prestatiekenmerken Automatische Gegevensregistratie

Prestatiekenmerken Automatische Gegevensregistratie van 3 december 2001 zoals vastgesteld door de Projectgroep Implementatie AGR (PIA)

1. Inleiding

AGR staat voor Automatische Gegevens Registratie en heeft betrekking op het transport van verfijnde drijfmest in het kader van MINAS. De bedoeling is om de huidige werkwijze met papieren mestafleveringsbewijzen aan te vullen met een automatische gegevensregistratie waarbij de informatie in elektronische vorm wordt opgeslagen. Verwacht wordt dat dit de nodige efficiency oplevert en de fraudegevoeligheid. Daarnaast biedt het AGR-systeem in de toekomst mogelijkheden om meer vereenvoudigingen door te voeren.

Deze prestatiekenmerken zijn ontstaan naar aanleiding van:

- ⇒ de AGR praktijkproef gehouden in het voorjaar van 2001
- ⇒ de besprekingen naar aanleiding van die proef
- ⇒ de ontwikkelingen rondom de mesttransporten in de periode na de proef en het verschijnen van dit document.

Het doel van het uitbreiden van de huidige monsternamen- en verpakkingapparatuur is de fraudebestendigheid te verhogen door:

- ⇒ een harde koppeling te maken tussen het monster, de vracht en het vervoersdocument
- ⇒ de locatie en het tijdstip van de laad en losplaats te bepalen

Het voertuig wordt hiervoor uitgerust met een besturingscomputer met gegevensdrager, barcodelezers, GPS en (reçu)printer.

Het vervoersbewijs moet vooraf of op het transportmiddel ingevuld worden (of met de hand of met een printer). Op elk moment van het transport moeten alle bekende gegevens ingevuld zijn.

De AGR-gegevens, die tijdens het laden en lossen ontstaan worden gecodeerd op de gegevensdrager vastgelegd. Daarnaast worden de verzamelde gegevens op het voertuig geprint. De intermediair zorgt voor verdere aanvulling van gegevens op het vervoersbewijs. Het vervoersbewijs wordt naar BHF gestuurd.

Na een bepaalde periode (maximaal één week) wordt de gegevensdrager op een computer van de intermediair uitgelezen. Het gecodeerde bestand blijft daar bewaard tot 5 jaar na de vervoersdatum.

2. Doelvoorschriften

De onderdelen van AGR die betrekking hebben op de apparatuur op het transportmiddel hebben de volgende functies:

- ⇒ het maken van een harde koppeling tussen de vracht, het monster en het vervoersdocument
- ⇒ het bepalen van de laad en losplaats zodat bepaald kan worden of een transport werkelijk heeft plaats gevonden

2.1 Koppeling monster, vracht en vervoersdocument

Voor het koppelen van het monster aan de vracht worden de volgende onderdelen op het transportmiddel aangebracht:

- ⇒ een scanner voor het inlezen van de nummers van de monsterverpakking;
- ⇒ een scanner voor het inlezen van het nummer van het vervoersbewijs;
- ⇒ een mogelijkheid voor het uitlezen van het nummer van het verpakkingsapparaat.

De monsterverpakkingen worden uniek genummerd. Tijdens het bemonsteren worden de nummers van de monsterverpakking ingelezen. Te samen met het nummer van het vervoersdocument en het nummer van het verpakkingsapparaat vormt dit een harde koppeling tussen de vracht, het monster en het vervoersdocument. Deze drie gegevens worden opgeslagen in de gegevensdrager.

2.2 Laad- en losplaats bepaling

Om te kunnen nagaan of een transport werkelijk heeft plaatsgevonden worden de laad en losplaats bepaald. Daarvoor wordt de volgende apparatuur op het transportmiddel aangebracht:

- ⇒ Plaatsbepalingsapparatuur (GPS).

Tijdens het laden en lossen worden de positie en het tijdstip bepaald. Deze waarden worden opgeslagen op de gegevensdrager.

2.3 Verzamelen van de gegevens

Voor het verzamelen van de gegevens wordt de volgende apparatuur op het transportmiddel aangebracht:

- ⇒ een gegevensdrager;
- ⇒ een reçu printer.

De gegevens die verzameld worden tijdens het transport worden opgeslagen op een gegevensdrager. Dat gebeurt op het moment dat de gegevens bekend worden, daardoor raken geen gegevens verloren op het moment dat het systeem tijdens het transport uitgeschakeld wordt.

De opgeslagen gegevens bestaan uit een gecodeerd en een ongecodeerd bericht. Het gecodeerd bericht kan door de intermediair niet uitgelezen en gewijzigd worden. Voor eigen gebruik van de gegevens door de intermediair mag dezelfde informatie ook ongecodeerd op de gegevensdrager staan.

De gegevens van de gegevensdrager moeten bij de intermediair gedurende een periode van vijf jaar bewaard worden op een dusdanige wijze dat op verzoek de gegevens binnen deze periode opgevraagd kunnen worden..

De gegevens van de gegevensdrager moeten uitgeprint worden (reçu printer) en naast de weegbrief bij het vervoersbewijs bewaard worden door de intermediair.

2.4 AID controle

De AID controleert transporten o.a. op het moment dat ze plaats vinden. Wanneer de AID een controle uitvoert moet op dat moment een overzicht gegeven kunnen worden met daarop de informatie van het huidig transport en de verreden transporten van die dag. Dat overzicht mag gegeven worden op een display of op een printer uitdraai die op aanvraag gemaakt wordt (reçu printer).

Daarnaast moet er de mogelijkheid bestaan om ook achteraf te kunnen controleren. Dit moet mogelijk zijn door het bestand van de gegevensdrager op te vragen bij de intermediair en de gegevens daarvan te controleren met het vervoersbewijs zoals dat verstuurd is naar Bureau Heffingen.

3. Procesbeschrijving

Het vervoersdocument bestaat uit 1 origineel en 4 doorslagen. Het document moet tijdens het mesttransport op het transportvoertuig aanwezig zijn. Het transportmiddel dient voorafgaand aan het laden gewogen te worden. Dit kan door middel van een aanboordweegsysteem dan wel bij een weegbrug. Het transportmiddel komt aan bij de leverancier. Het vervoersdocument wordt ingevuld door de leverancier en het nummer van het document wordt ingelezen door de scanner. Pas op dat moment kan het mesttransport beginnen. Nu is het bemonsteringsapparaat vrijgegeven en kan of tijdens het laden of tijdens het lossen bemonsterd worden. Voorafgaand aan het bemonsteren wordt het nummer van het verpakkingsapparaat uitgelezen en worden de nummers van de monsterverpakking door de scanner ingelezen. Deze drie gegevens (vervoersbewijs, verpakkingsapparaat en monsterverpakking) worden opgeslagen op de gegevensdrager. Dit is de koppeling tussen monster en vracht en vervoersbewijs. Wanneer begonnen wordt met laden wordt de positie en het tijdstip uitgelezen uit de GPS. Ook deze gegevens worden opgeslagen op de gegevensdrager.

Het laden is beëindigd. De leverancier ondertekent het vervoersbewijs en krijgt eventueel een uitdraai van de (reçu)printer van de tot dan vastgelegde gegevens. Het transportmiddel gaat rijden en wordt onderweg gewogen. Het netto gewicht wordt bepaald. Wanneer het transportmiddel met een aanboord weegsysteem is uitgerust mogen deze meetgegevens vastgelegd worden op de gegevensdrager. Het netto gewicht wordt bepaald door het verschil tussen de 1^e en 2^e weging tijdens het laden.

Het transportmiddel komt aan bij de afnemer. Het lossen gaat beginnen. Op dat moment worden de positie en het tijdstip uitgelezen uit de GPS en opgeslagen op de gegevensdrager.

Wanneer er tijdens het laden niet bemonsterd is, kan dat nu ook gedaan worden waarbij dezelfde gegevens worden opgeslagen. Het lossen is beëindigd. De afnemer ondertekent het vervoersbewijs en krijgt eventueel een uitdraai van de (reçu)printer van de tot dan toe vastgelegde gegevens.

Wanneer de intermediair en de vervoerder verschillende partijen zijn wordt het formulier ondertekend door de vervoerder en die stuurt het naar de intermediair samen met een uitdraai van de (reçu)printer van de vastgelegde gegevens en het bestand van de gegevensdrager (gecodeerd en eventueel ongecodeerd). Wanneer de intermediair zelf de vervoerder is, tekent hij ook als vervoerder. De intermediair ondertekent het formulier en:

- ⇒ stuurt het origineel naar de Dienst Regelingen;
- ⇒ stuurt de betreffende doorslagen naar de leverancier, afnemer en eventueel de vervoerder;
- ⇒ slaat zijn doorslag op samen met de weegbon en de printeruitdraai van de vastgelegde gegevens;
- ⇒ archiveert de bestanden van de gegevensdrager voor de duur van 5 jaar.

4. Prestatiekenmerken

4.1 Automatisch gegenereerde gegevens

Op het voertuig worden de volgende mesttransportgegevens automatisch gegenereerd en vastgelegd:

- ⇒ Berichtnummer;
- ⇒ Geografische coördinaten van laadplaats;
- ⇒ Tijdstip van laden (datum en tijd);
- ⇒ Geografische coördinaten van losplaats;
- ⇒ Tijdstip van lossen (datum en tijd);
- ⇒ Monsternametijdstip (datum en tijd);
- ⇒ Nummer monsterverpakking 1 (seal of deksel);
- ⇒ Nummer monsterverpakking 2 (pot);

- ⇒ Nummer vervoersbewijs via inlezing met barcodelezer;
- ⇒ Verpakkingsapparaatnummer;
- ⇒ Code softwareleverancier.

Deze gegevens mogen nog uitgebreid worden met weeggegevens, indien het voertuig met een aan-boord-weegsysteem is uitgerust.

- ⇒ Ledig gewicht.
- ⇒ Vol gewicht.
- ⇒ Netto gewicht.

4.1.1 Identificatie van het gecodeerde bericht/transport

De gegevens worden opgeslagen in het bericht. Hiervoor zal een uniek nummer gegenereerd moeten worden. Om dit te bewerkstelligen wordt het nummer bepaald uit het monsterapparaatnummer aangevuld met de datum en de tijd.

4.2 Hardware

De apparatuur bestaat minimaal uit de volgende componenten:

- ⇒ Besturingscomputer.
- ⇒ Gegevensdrager.
- ⇒ Barcodelezer.
- ⇒ Reçuprinter.
- ⇒ GPS.
- ⇒ Kantoor-PC.

4.2.1 Besturingscomputer

De besturingscomputer moet geschikt zijn voor de omgeving waarin het moet functioneren.

De besturingscomputer wordt of op de tank geplaatst of in de cabine geplaatst onder de voorwaarde, dat de verbindingen met het monsterapparaat en/of de niveauregeling ononderbroken zijn op de stekerverbinding tussen de trekker/truck en de tank na. De verbinding mag niet worden afgetakt.

Het is voor de gebruiker niet mogelijk om tijdens het laden of lossen andere connectoren op de apparatuur aan te sluiten. Als de verbinding wel wordt verbroken, moet dit in de gegevens worden opgeslagen.

4.2.2 Gegevensdrager

De gegevensdrager heeft de mogelijkheid om gegevens voor langere tijd vast te leggen. Het moet zo zijn dat wanneer de spanning weg valt de informatie behouden blijft. De informatie moet uit de gegevensdrager gehaald kunnen worden voor back-up doeleinden.

4.2.3 Barcodelezer

De barcodelezer in de monsterverpakker leest het nummer van de monsterverpakkingen en een separate (hand)barcodelezer leest het nummer van het vervoersdocument.

De barcodelezer van de monsterverpakking zit in de monsterverpakker zodat geborgd wordt dat de juiste verpakking gescand wordt.

4.2.4 Reçuprinter

Aan de besturingscomputer moet een (reçu) printer gekoppeld zijn. Het reçu moet gedurende 5 jaar te lezen zijn.

4.2.5 GPS

De GPS moet in staat zijn de positie te bepalen met een nauwkeurigheid van 50 meter. Er moet in software bepaald worden of de waarde die uitgelezen wordt geldig is. Is dat niet het geval dan moet de positie 0.00.00N en 0.00.00E worden ingevuld.

4.2.6 Kantoor-PC

Aan de PC bij de intermediair worden geen eisen gesteld. Wel moet de gegevensdrager uitgelezen kunnen worden en moet het maken van back-ups mogelijk zijn. De gegevens van de gegevensdrager worden 5 jaar bewaard.

4.3 Software

4.3.1 Besturingscomputer

Aan de software worden de volgende eisen gesteld:

1. Selectie van AGR-gegevens vindt plaats op het voertuig.
2. Alle waarden van het gecodeerd bericht worden direct na het inlezen of de meting opgeslagen op de gegevensdrager.
3. Er kunnen meerdere gegevensdragers in gebruik zijn per voertuig. Wel moeten de gegevens van één transport op één gegevensdrager worden vastgelegd. De gegevens op de gegevensdrager mogen niet op het transportmiddel gewist (kunnen) worden.
4. Het verpakkingsapparaatnummer wordt niet hard-coded in de software opgenomen, maar per keer uitgelezen uit het verpakkingsapparaat.
5. Het berichtnummer wordt gegenereerd uit het verpakkingsapparaatnummer, datum en tijd.
6. De apparatuur moet ongevoelig zijn voor effecten veroorzaakt door het uitschakelen tijdens transport.
7. Tijdens de monstername wordt een GPS-peiling uitgevoerd.
8. Het gecodeerde bericht dient volledig te zijn. Bij een onvolledig bericht moet daarvan melding gemaakt worden op het vervoersdocument.
9. De codering van het bericht wordt op het voertuig uitgevoerd.

4.3.2 Afhandelingsvolgorde monstername tijdens laden

Hieronder is de afhandelingsvolgorde bij monstername tijdens het laden beschreven. Deze is dwingend voorgeschreven.

1. Voordat het transportmiddel bij de leverancier komt, wordt het ledig gewicht bepaald. (Indien dit gebeurt door een aanboord weegstelsel wordt het ledig gewicht geregistreerd).
2. Het transportmiddel komt bij de leverancier, het nummer van het vervoersbewijs wordt gescand en geregistreerd.
3. Er wordt geladen:
 - a. De start van de laadactiviteit wordt automatisch bepaald en geregistreerd door de boordcomputer.
 - b. Het nummer (de nummers) van de monsterverpakking wordt ingelezen en geregistreerd.
 - c. Het nummer van het verpakkingsapparaat wordt ingelezen en geregistreerd.
 - d. Er wordt bemonsterd.
 - e. De GPS-coördinaten worden automatisch geregistreerd.
 - f. De vervoerder kan na het laden een reçu uitprinten van de tot dan toe bekend gegevens.
4. De vervoerder is gereed bij de veehouder/silohouder en gaat rijden.
5. Tijdens de rit wordt de combinatie gewogen. (Indien dit gebeurt door een aanboord weegstelsel wordt het volgewicht geregistreerd. Daaruit wordt het netto gewicht bepaald wat ook geregistreerd wordt).
6. De intermediair komt bij de losplaats en gaat lossen:
 - a. Het moment van lossen wordt automatisch gedetecteerd.
 - b. Op het moment van lossen worden de GPS-coördinaten en het tijdstip geregistreerd.
 - c. De vervoerder kan na het lossen een reçu printen voor de ontvanger van de tot dan toe bekende gegevens.
7. Aan het einde van het transport wordt een reçu geprint met daarop alle gegevens van de gegevensdrager. Wanneer ook weeggegevens bekend zijn van het aanboordweegstelsel, mogen deze ook op het reçu geprint worden.

4.3.3 Afhandelingsvolgorde monsternamen tijdens lossen

Hieronder is de afhandelingsvolgorde bij monsternamen tijdens het lossen beschreven. Deze is dwingend voorgeschreven.

1. Voordat het transportmiddel bij de leverancier komt, wordt het ledig gewicht bepaald. (Indien dit gebeurt door een aanboord weegstelsel wordt het ledig gewicht geregistreerd).
2. Het transportmiddel komt bij de leverancier, het nummer van het vervoersdocument wordt in gescand en geregistreerd.
3. Er wordt geladen:
 - a. De start van de laadactiviteit wordt automatisch geregistreerd door de boordcomputer.
 - b. De GPS-coördinaten worden automatisch geregistreerd.
 - c. De vervoerder kan na het laden een reçu uitprinten van de tot dan toe bekende gegevens.
4. De vervoerder is gereed bij de veehouder/silohouder en gaat rijden.
5. Tijdens de rit wordt de combinatie gewogen. (Indien dit gebeurt door een aanboord weegstelsel wordt het volgewicht geregistreerd. Daaruit wordt het netto gewicht bepaald wat ook geregistreerd wordt).
6. De intermediair komt bij de losplaats en gaat lossen:
 - a. Het moment van lossen wordt automatisch gedetecteerd.
 - b. Op het moment van lossen worden de GPS-coördinaten en het tijdstip geregistreerd.
 - c. Het nummer (de nummers) van de monsterverpakking wordt(en) ingelezen en geregistreerd.
 - d. Het nummer van het verpakkingsapparaat wordt ingelezen en geregistreerd.
 - e. Er wordt bemonsterd.
 - f. De vervoerder kan na het lossen een reçu printen voor de ontvanger van de tot dan toe bekende gegevens.
7. Aan het einde van het transport wordt een reçu geprint met daarop alle gegevens van de gegevensdrager. Wanneer ook weeggegevens bekend zijn van het aanboordweegstelsel, mogen deze ook op het reçu geprint worden.

4.3.4 Gecodeerd bericht

De codering wordt afgesproken tussen de Dienst Regelingen en de fabrikant en is alleen bekend bij deze twee partijen. Het document waarin de codering beschreven staat is ook een ondertekende geheimhoudingsverklaring van beide partijen toegevoegd.

Om de gegevens uit te kunnen lezen door de AID en de Dienst Regelingen stelt de fabrikant een software tool ter beschikking waarmee de gecodeerde berichten uitgelezen kunnen worden.

4.3.5 Kantoor software

1. Voor het maken van back-ups van de gegevens in de gegevensdrager en het kunnen verzenden van gegevens op aanvraag van Bureau Heffingen en de AID moet software beschikbaar zijn voor de Intermediair om dit te realiseren.
2. De beschrijving van deze software moet alle functies beschrijven. Er mogen geen verborgen schermen/functies in de software opgenomen zijn.
3. De decodeersleutel van het gecodeerde bericht is niet aanwezig op de PC of in software bij de intermediair.

5. Keuring apparatuur

De apparatuur die gebruikt wordt moet toegelaten zijn voor de Nederlandse markt. Er wordt daarom geen aparte apparaatkeuring geëist voor AGR.

Bijlage 2 Transportmelding via internet; beschrijving van een systeem zoals dat in België wordt toegepast (MTIL-systeem).

Het MTIL-systeem is in hoofdlijnen beschreven in § 6.2.1; in deze bijlage wordt er nog wat dieper op ingegaan. MTIL (Mest Transport Internet Loket) is de internetapplicatie van de Vlaamse Landmaatschappij die in het leven geroepen is om mesttransporten te melden, niet meer via de fax, maar via een rechtstreekse internetverbinding met de databank van de Vlaamse Mestbank. Indien er een fout zou optreden bij het indienen van een document, of omdat het MTIL om de een of andere reden niet bereikbaar is (bijv. door netwerkproblemen op het internet) kan men altijd transporten aanvragen d.m.v. het reeds bestaande FAX-systeem, dat ernaast blijft bestaan.

In vergelijking met het meldingssysteem met gefaxte voormeldingen heeft het MTIL-systeem onmiskenbaar een aantal grote voordelen.

Voor de mestvervoerder

Aanmelden = rijden: Het MTIL-systeem maakt een snelle aanmelding, goedkeuring en aanmaak van de begeleidende transportdocumenten mogelijk. De aanvraag tot een mesttransport bestaat uit het invullen van een mestafzetdocument. Men dient de mestbanknummers van de aanbieder en de afnemer in te vullen en vervolgens geeft het systeem automatisch de bijbehorende naam en adres. In slechts een paar minuten is een volledige aanmeldingscyclus in MTIL doorlopen en er kunnen een groot aantal aanvragen op een dag verwerkt worden bij topdrukke. Bij het indienen van een aanvraag tot mesttransport krijgt men onmiddellijk een antwoord of een gepland transport mag doorgaan of niet. Zo ja, dan kan men het goedgekeurde document afdrukken op de eigen printer, zodat het direct klaar is voor transport. Ook een zogeheten fictief transport is mogelijk; een fictief transport is een transport van aanbieder A naar afnemer B met tussenpersoon de vervoerder C. Het aanvragen van een fictief transport zal resulteren in twee afzetdocumenten: een met de vervoerder C als afnemer in plaats van de afnemer B, en een met de vervoerder C in plaats van de aanbieder A.

Transporten die hebben plaatsgevonden, kan men on-line bevestigen. Dit houdt in dat de geplande mesthoeveelheden nog kunnen worden gewijzigd in de reëel vervoerde hoeveelheden. De enige velden van het afzetdocument die kunnen worden gewijzigd, zijn het aantal vrachten dat heeft plaatsgevonden, het aantal ton per vracht, en de inhoudende stikstof en fosfaat. Alle andere gegevens van het goedgekeurde afzetdocument zijn niet wijzigbaar.

NB: het bevestigen van een transport is enkel mogelijk óp of vanaf de datum van vervoer. Ook is het bevestigen slechts eenmaal mogelijk. Alleen afzetdocumenten met de status "goedgekeurd" kunnen worden bevestigd.

De reëel vervoerde hoeveelheden mest worden mee gedownload wanneer men die optie kiest. Tevens wordt het klantenbestand aangepast, indien het een transport naar een nieuwe klant betreft. Het MTIL houdt automatisch bij wie de klanten zijn. Een klant is een aanbieder, afnemer, of vervoerder, die door u op een mestafzetdocument

ingevuld is geweest, en waarvan het geplande transport is bevestigd. Een klant die nog niet bekend is bij het MTIL wordt ingevuld d.m.v. zijn/haar mestbanknummer. Een klant die al wel bekend is bij het MTIL kan op naam geselecteerd worden uit een lijst, zodat het bijbehorende mestbanknummer automatisch ingevuld wordt. Voor het gebruik van de klantenlijst is het van belang dat men de transporten die hebben plaatsgevonden, bevestigt met de reëel vervoerde hoeveelheden. Let wel, de verplichting om (binnen 40 dagen) het document met handtekeningen per post bij de mestbank in te dienen blijft gelden.

Tot en met de datum van vervoer is een gepland transport met een goedgekeurde aanvraag nog af te gelasten. Het transport mag dan ook niet meer plaatsvinden. Het uitstellen van een transport is niet mogelijk. In dit geval dient het geplande transport van de oude, goedgekeurde aanvraag te worden afgelast, en een nieuwe aanvraag is noodzakelijk. Als men het niet afgelast gaat de mestbank er vanuit dat het transport ook werkelijk heeft plaatsgehad. Een afgelast transport kan niet opnieuw worden geactiveerd. Een transport kan enkel worden afgelast indien het nog niet heeft plaatsgevonden. Het is voor een MTIL-gebruiker niet meer nodig om 24 uur van tevoren een fax te versturen naar de Mestbank.

Automatische controle: Enkele seconden na het elektronisch indienen wordt het betreffende transport goedgekeurd of afgekeurd. Indien het transport niet mag doorgaan, bijvoorbeeld door een mestbalansoverschrijding, of door een verkeerd ingevuld veld, wordt men van de afkeuring onmiddellijk op de hoogte gebracht. Indien het transport wel mag doorgaan krijgt men hetzelfde document te zien met de status "goedgekeurd". Bij goedkeuring genereert MTIL ogenblikkelijk de nodige transportdocumenten, voorzien van een uniek documentnummer + streepjescode.

Er is ook on-line een overzicht beschikbaar van de aanvragen die reeds zijn ingediend. Men kan selecteren op datum, en op status van de aanvraag. Alle klanten worden door het MTIL automatisch bijgehouden. Telkens wanneer men een transport heeft bevestigd, worden de aanbieder en afnemer van de mest toegevoegd aan de persoonlijke klantenlijst. Bij het invullen van een toekomstig document kan men de klant eenvoudig op naam selecteren, in plaats van op mestbanknummer.

De kentekens van trekker/aanhanger zijn gekoppeld aan de vervoerder en al voorgeselecteerd. Men kiest dus eenvoudig het kenteken van een voertuig uit de lijst. Men kan alleen een kenteken invoeren, als het voertuig ook erkend is door de mestbank. De aanhanger is geen verplicht veld, het motorvoertuig wel. Wanneer velden incorrect worden ingevuld, wordt het document niet aanvaard door het systeem.

Integratie met bestaande databestanden, werkbeparing: Via de downloadpagina kan men via selectie van het mestbanknummer van de vervoerder, alle gegevens die op het aanvraagformulier staan als elektronisch bestand downloaden naar de eigen PC. Zodoende kan men die gegevens eventueel inlezen in softwarepakketten waarover men zelf beschikt, bijvoorbeeld facturering en/of statistiekprogramma's. Men kan dit bijvoorbeeld dagelijks of wekelijks doen. Op deze manier is een grote werkbeparing realiseerbaar.

Voor de aanbieders/afnemers

Balansberekening: Voor elke mestcode bestaan er standaardwaarden die door de Mestbank zijn vastgelegd. Men hoeft deze velden dan ook alleen in te vullen wanneer men andere waarden heeft dan de standaardwaarden.

De losplaats van de mest is een verplicht invulveld. De gemeente van de losplaats staat ingevuld gelijk aan de gemeente van de afnemer. Indien dit onjuist is, moet men dit veld te overschrijven met de juiste gemeente. De gemeente van de losplaats moet wel in overeenstemming zijn met een eventuele verplichte bestemming van de mest!

MTIL geeft tijdig een waarschuwing wanneer er volgens de wettelijke normen een "balansoverschrijding" is en er bijgevolg overbemesting dreigt. Voor de afnemer kunnen hierdoor latere heffingen voor overbemesting vermeden worden. Dit geeft de mestvervoerder de mogelijkheid om klantvriendelijker te werken.

Snellere levering van de mest: Bij MTIL-gebruik is het niet nodig het transport 24 uur tevoren te melden. Het is dus mogelijk dat het transport nog dezelfde dag uitgevoerd kan worden.

Voor de Mestbank

Eenduidige en snelle datastromen, snelle statistische- en balansverwerking: De binnenkomende data bij de mestbank worden opgeslagen in een mestdatabank, die via het internet geraadpleegd kan worden door belanghebbenden. Dat is het Mest Internet Lokaal (MIL). Producenten/gebruikers/vervoerders kunnen met een persoonlijk wachtwoord en een gebruikerscode hun eigen bedrijfsgegevens bekijken. Dit betreft bijvoorbeeld:

- ⇒ overzichten van uitgevoerde mesttransporten, inclusief cumulatieve hoeveelhedengegevens aangeboden of afgevoerde hoeveelheid mest in het lopende jaar;
- ⇒ diergegevens met de berekende hoeveelheid mestproductie;
- ⇒ toegestaan mineralengebruik op het bedrijf, in vgl met de cumulatieve reeds verbruikte hoeveelheid mineralen in het lopende jaar; hierop kan worden bijgestuurd.

Al deze gegevens zijn over meerdere jaren opvraagbaar. Daarnaast zijn bij MTIL beschikbaar:

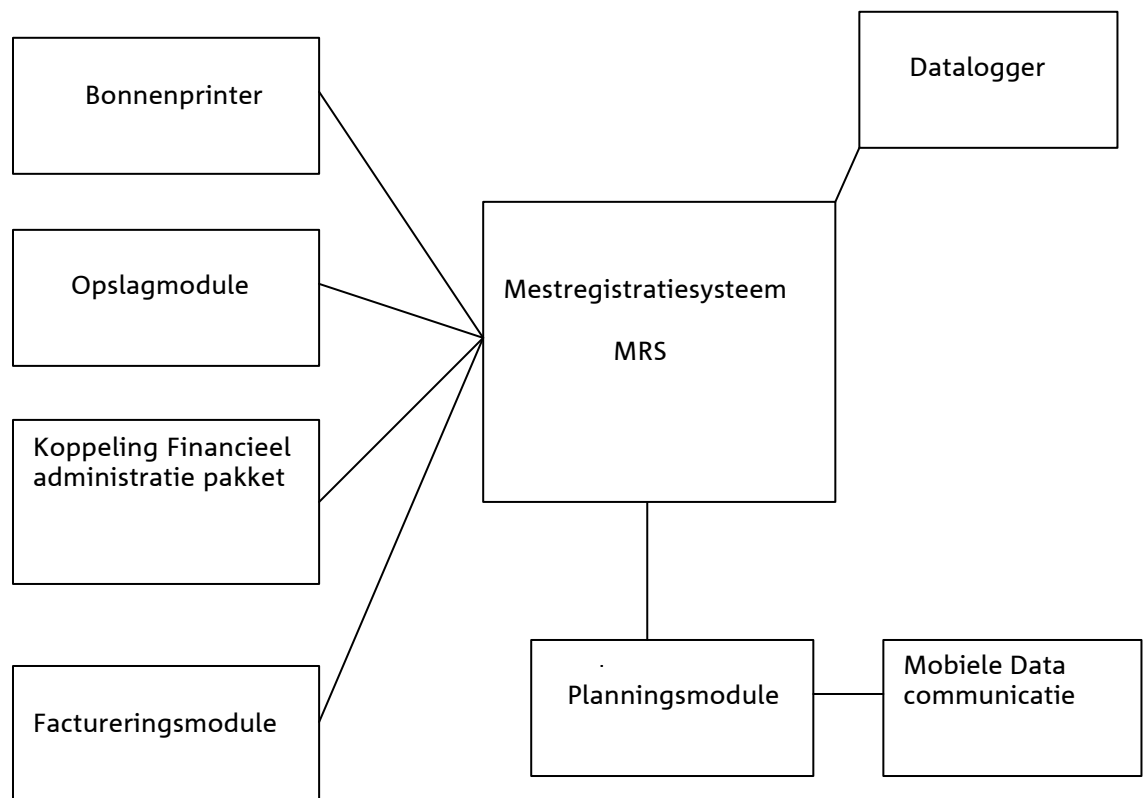
- ⇒ persoonlijke gegevens met betrekking tot de samenstelling van het bedrijf, productie per inrichting, potentiële afzet op eigen gronden en vervoersgegevens;
- ⇒ gegevens over burenenregelingen (op perceelsniveau), mestafzetdocumenten (inclusief al of niet bevestigd door de Mestbank), EVOA's over de afgelopen 3 jaar (inclusief melding).

De benodigde investering in de hardware en de internetverbinding kan een kleine belemmering vormen voor MTIL-gebruik. Echter na een dergelijke eenmalige investering kan men toekomstgericht werken. Het gebruik van de MTIL-applicatie is gratis.

Bijlage 3 Beschrijving van een satelliet-gebaseerd locatie-systeem (GPS)

Wanneer gesproken wordt over een GPS-systeem wordt vaak gedacht aan een systeem dat veel functies automatisch kan verrichten. GPS is echter alleen de module waarin op elk moment de positie van een voertuig kan worden bepaald en zichtbaar gemaakt. Dit kan zowel real-time, als achteraf aan de hand van opgeslagen data (datalogging).

Allerlei modules kunnen aan het GPS-systeem worden toegevoegd om een compleet geïntegreerd systeem (AGR) te krijgen. Onderstaand wordt een schema en een beschrijving gegeven hoe zo'n systeem er uit kan zien. Let wel, er zijn naast het beschreven systeem ook andere, eenvoudiger configuraties mogelijk. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de situatie dat gekozen zou worden voor het forfaitaire systeem; hierdoor zal automatische koppeling met bemonsteringsapparatuur en met een laboratorium niet nodig zijn. Een andere optie is dat dure aan-boord-weegsystemen niet toegepast worden, maar vervangen worden door weegbruggen.



De beschrijving van een modulair opgebouwd geïntegreerd systeem.

De mest gaat van leverancier (producent) naar de intermediair en van daar naar een afnemer. Van elk transport dient het gewicht (leeggewicht, laden/monstername,

volgewicht) bepaald te worden en een monster genomen te worden (5x gedurende het laden). Bij dit monster hoort een bon (met 3-voudige doorslag), waarop door de intermediair de gegevens van de leverancier en de afnemer (een van de twee kan de intermediair zijn) mestsoort en het gewicht ingevuld dienen te worden. De leverancier en de afnemer krijgen elk een doorslag, en het voorblad wordt samen met het monster naar een geaccrediteerd laboratorium gestuurd. Het laboratorium stuurt de analyse-resultaten naar de intermediair en stuurt een controlebestand aan de overheid. De vracht kan bij de intermediair opgeslagen worden of direct aan een afnemer worden geleverd en gelost. Bij het lossen bij de afnemer hoort een (meervoudige) bon van de intermediair die ook door hem worden ingevuld. Door het transport van mest op de voet te volgen, kunnen alle meststromen tussen partijen in beeld worden gebracht. De verzamelde gegevens worden thuis opgeslagen en verwerkt. Door de verwerkte gegevens elektronisch naar het laboratorium te sturen is het op het laboratorium niet meer nodig om deze handmatig in te voeren. De analysesresultaten worden van daar ook automatisch teruggestuurd naar de intermediair, zodat deze ze direct in de administratie heeft staan.

Wanneer bovenbeschreven handelingen geautomatiseerd worden volstaat het om de gegevens éénmalig in te voeren waarbij een database wordt aangemaakt waarin - rechtstreeks vanuit het laboratorium - ook analysegegevens automatisch worden opgeslagen, en waaruit later weer gegevens worden geput, vervoersbewijzen kunnen worden geprint, etc. Deze module is zowel dienstig voor controledoeleinden als zeer nuttig voor de intermediair omdat het de administratie sterk vergemakkelijkt.

Gebruik van een datalogger

Deze apparatuur/module geeft werkbeparing door een optimale registratie en bewerking van gegevens. De vrachtwagen is daarvoor uitgerust met een datalogger (= registratie-unit). Ingeval het gaat om een truck met oplegger, of een vrachtwagen met aanhanger, zal de GPS-apparatuur op beide delen van de vrachtwagen geïnstalleerd moeten zijn, tenzij duidelijk is dat de aanhanger steeds deel uitmaakt van de vrachtwagencombinatie. De logger registreert de gegevens van de aangesloten apparatuur, en is minimaal aangesloten op de volgende zaken:

- ⇒ GPS (voor bepaling van plaats, datum en tijd).
- ⇒ Sensor voor gewichtsindicatie (autom. vol/leeg-bepaling/vulsensor).
- ⇒ Barcodelezer (voor het snel inlezen van bonnummers).

Afhankelijk van de omstandigheden kan de datalogger verder aangesloten zijn op:

- ⇒ Bemonsteringsapparaat (aansturing/logging; niet bij forfaitair systeem).
- ⇒ Aanboordweging (juist gewicht direct verwerken; alternatief=weegbrug).
- ⇒ Printer (voor een hardcopy die direct kan worden afgegeven; voordeel hiervan is dat bij problemen met de gegevensdrager kan worden teruggevallen op het mestvervoerbewijs).

De logger registreert de gegevens van alle aangesloten apparaten. De gegevens die minimaal opgeslagen moeten worden zijn:

- ⇒ Gewicht;
- ⇒ geografische positie leverancier/laadplaats;
- ⇒ geografische positie afnemer/losplaats;
- ⇒ datum;
- ⇒ tijdstip.

De gewichtsindicatie wordt met een vooraf bepaald interval opgeslagen. Telkens worden de tijd en de plaats van registreren gekoppeld aan de gegevens. Door de logger thuis uit te lezen in de computer worden de gegevens thuis opgeslagen (bijvoorbeeld ook op CD-ROM) en kunnen verwerkt worden. Indien een account is afgesloten bij een GPS-provider, kunnen ook aldaar de GPS-gegevens worden opgeslagen en bewaard.

Een GPS-peiling moet worden geregistreerd en bewaard in een versleutelde code (bv koppeling aan het bonnummer van het afleverbewijs) die uitsluitend door AID is op te roepen uit de bedrijfsadministratie. Aan de vereisten van de privacywet kan tegemoet gekomen worden door de partijen vooraf te laten tekenen voor "geen bezwaar". Het systeem heeft lage operationele kosten, onafhankelijk van de hoeveelheid data. Dit alles gebeurt zonder menselijke tussenkomst.

Deze module is onmisbaar voor controledoelinden en is bovendien zeer nuttig voor de intermediair omdat het flink scheelt in administratiekosten en het vereenvoudigt de bewaarplicht van gegevens.

Gebruik van een navigatiesysteem

Voor een optimale planning, aansturing en registratie van alle uit te voeren transportwerkzaamheden kan een navigatiesysteem worden ingezet. Hiermee kunnen berichten naar voertuigen worden gestuurd en/of worden gekeken waar ze zich bevinden. De voertuigen kunnen eenvoudig berichten kiezen en naar de thuisbasis sturen.

Het werkt als volgt: Vanuit de thuisbasis wordt via het modem met behulp van de planningsmodule een adres of een laad- en losopdracht met de GPS-coördinaten van de bezorgadressen naar een GPS-positie gestuurd, waarna in het voertuig de richting en afstand tot de bestemming aangegeven wordt. Voor weinig kosten (alleen datacommunicatiekosten) is dit een nuttig hulpmiddel bij het zoeken van bestemmingen. Bovendien kan de positie van de voertuigen real-time op een digitale landkaart worden bekeken. Het gebied en de gedetailleerdheid van de kaarten kan naar eigen behoefte worden ingesteld, afhankelijk van de soort gebiedskaart (grof en/of gedetailleerd) die men bij het systeem heeft aangeschaft.

Het GPS-signaal kan on-line worden doorgezonden naar een meldkamer. Dit geeft de mogelijkheid een directe controle uit te voeren van de eerder gedane melding vooraf. Komt de opgegeven melding van laad- en losplaats overeen met de GPS-meldingen, dan kan de melding uit het risico-bestand worden verwijderd.

Deze module is zowel dienstig voor controledoelinden als nuttig voor de intermediair omdat hij zicht heeft op het hele wagenpark.

Gebruik van een planningsmodule

Met een planningmodule (=software) kan de planning en de aansturing van de uit te voeren transportwerkzaamheden geoptimaliseerd worden.

De planningsmodule is een programma dat op de database van het mestregistratiesysteem (MRS) draait. Het programma zet het aanbod en de vraag naar mest op een rij, en kan in combinatie met een overzicht van de eigen mestopslagen vraag en aanbod optimaal op elkaar afstemmen. Als tweede stap kunnen de voertuigen en de chauffeurs worden ingepland, en kunnen werkbriefjes worden gemaakt.

Als uitbreidingsmogelijkheid op de planningsmodule kan een koppeling worden gemaakt met een datacommunicatiesysteem (zie hierna).

Deze module is niet zo zeer dienstig voor controledoelinden als wel van groot nut voor de intermediair omdat hij daarmee het hele wagenpark efficiënt kan inzetten in relatie tot de opdrachten.

Mestregistratiesysteem gecombineerd met een datacommunicatiesysteem

In dit meest uitgebreide systeem zijn alle voorgaande modules geïntegreerd tot één samenwerkend geheel. Met deze apparatuur is het dus mogelijk continu inzicht te hebben in de actuele stand van zaken. De apparatuur/software die hier voor nodig is bestaat uit:

- ⇒ een mestregistratiesysteem (MRS);
- ⇒ een planningsmodule;
- ⇒ een navigatie/routeplanningsysteem;
- ⇒ een datalogger om gegevens vast te leggen.

Op kantoor staat een computer met de programma's MRS, planning en een programma dat routeplanning ondersteunt. Hiermee is het mogelijk om de actuele locatie van de voertuigen op een digitale landkaart af te beelden. Een en ander werkt

als volgt: De vrachtwagen is uitgerust met een mobiel datacommunicatiemodem. In het voertuig is een kleine PC gebouwd, die de gegevens registreert van alle aangesloten apparaten en alle relevante gegevens met behulp van het modem doorstuurt naar de thuisbasis. Telkens worden tijd en plaats van registreren gekoppeld aan de gegevens.

Aan de hand van deze acties is de thuisbasis direct volledig op de hoogte van de status van de voertuigen, en kunnen eventueel tussentijds nog zaken worden bijgesteld. Informatie en berichten voor de chauffeur kunnen naar de vrachtwagen worden gestuurd, waarbij de chauffeur direct geattendeerd wordt. Op de thuisbasis is ook te zien waar al de vrachtwagens werkzaam zijn, zonder dat de chauffeur hoeft te worden gestoord bij zijn werk. Dit kan positief zijn voor de verkeersveiligheid en/of een betere productiviteit tot gevolg hebben. Het systeem geeft volledig tweerichtingsverkeer, is flexibel en maakt het mogelijk om direct te kunnen anticiperen op elke situatie.

De PC op de vrachtwagen is dan minimaal aangesloten op de volgende zaken:

- ⇒ GPS (voor bepaling van plaats, datum en tijd).
- ⇒ Sensor voor gewichtsindicatie (automatische vol/leeg bepaling).
- ⇒ Modem (voor verzenden en ontvangen van gegevens).
- ⇒ Barcodelezer (voor het snel inlezen van bongegevens).

verder kan de PC nog aangesloten zijn op:

- ⇒ Bemonsteringsapparaat (aansturing en registratie monsternamen).
- ⇒ Aanboord-weging (het juiste vrachtgewicht koppelen aan de vracht).
- ⇒ Printer (voor een hardcopy die direct kan worden afgegeven).

De kosten van GPS

- ⇒ De kosten van GPS hangen samen met de uitgebreidheid van het systeem (= het aantal modules). Voor een goede controle op de mesttransporten is minimaal nodig:
 - een overzicht van de mestaan- en afvoer(=mestregistratiesysteem);
 - een rapportage van wegingen;
 - een reisrapportage met laad- weeg- en losplaats (= via GPS);
 - een dataopslag voor de gemaakte reizen.

Het ligt voor de hand dat een groter bedrijf relatief voordeliger een GPS- systeem kan aanschaffen dan een kleiner bedrijf. Aanschaf is echter niet een absolute voorwaarde, omdat het GPS-systeem ook tegen gebruiksvergoeding via speciale providers beschikbaar kan worden gesteld. Dit kan een oplossing zijn voor het probleem dat signaleerd wordt bij de inschakeling van charters voor buitenlandse mesttransporten. Het is dan wel nodig dat die charter een GPS-apparaat in bruikleen wordt meegegeven als de charter niet zelf over GPS beschikt. Een gebruiker betaalt aan de provider een bepaald bedrag (enkele euro's) per vrachtwagen per dag, een bedrag wat door efficiënter rijden, gemakkelijker werken en automatisering van (bepaalde delen van) de administratie (zoals data-opslag) zichzelf vlot terugverdient.

Op zichzelf is er dus uit kostenoogpunt weinig reden om niet op GPS over te stappen c.q. GPS verplicht te stellen. Bovendien is het ondenkbaar dat innovatieve technieken als GPS zich niet zouden doorzetten in de huidige technologische maatschappij. In andere landen zijn er ook ontwikkelingen die de toepassing van GPS op vrachtwagens gaan versnellen, zoals de invoering van de verplichte tolheffing voor vrachtwagens in Duitsland.

Een andere optie is, om GPS te verplichten voor alle mesttransporten boven bijvoorbeeld 50 km. Dit betekent vrijwel automatisch dat vervoerders met gekentekende voertuigen (de grotere dus) verplicht worden tot het GPS-systeem, terwijl de meeste kleinere bedrijven (die veelal in een kleiner gebied werken) vooralsnog nog vrijgesteld zouden kunnen blijven. Te zijner tijd zou gezien kunnen worden om ook de kleinere bedrijven alsnog te verplichten tot het GPS-systeem.

Bijlage 4 Beschrijving van een niet-satelliet-gebaseerd locatie-systeem

Als alternatief voor GPS-systemen kan in principe gebruik gemaakt worden van niet-satelliet gebaseerde locatiesystemen. Hierin zijn grofweg 2 soorten technieken te onderscheiden:

Location based systemen

De gebruiker kan op ieder moment worden voorzien van informatie, die afhankelijk is van de locatie van de gebruiker. Hierbij wordt de positie bepaald door de locatie van een mobiel GSM-/SMS-/WAP-/UMTS-/I-mode-apparaat. Er kan gebruik worden gemaakt van de signalen van 1, 2 of 3 omliggende zendmasten voor mobiele telefonie. Hoe meer zendmasten, hoe nauwkeuriger de plaatsbepaling. Door berekening van het tijdsverschil van de ontvangen en in tijd gesynchroniseerde signalen kan de relatieve positie worden berekend ten opzichte van de zendmasten. Om de absolute positie te bepalen moet ook de absolute positie van de zendmasten bekend zijn. De nauwkeurigheid ligt voor GSM rond 50 meter, maar verwacht wordt dat het systeem in combinatie met UMTS (de opvolger van GSM) de plaatsbepalings-nauwkeurigheid kan verbeteren tot ca 5 meter. Deze methode is nog niet breed ondersteund door de mobiele sets, en het vereist de nodige aanpassingen in de zendmasten.

In Europa zijn de eerste locatiediensten van location-based-systemen van start gegaan. Het wachten is nog op de verdere ontwikkeling van diensten (location based services) die de functie van plaatsbepaling, betaling en personalisatie goed weten te combineren.

Een ander belangrijk aandachtspunt vormen de risico's die aan de location based systems gelieerd zijn (zie § 6.4.3).

Laagfrequente plaatsbepaling

Bij dit systeem wordt de positie bepaald aan de hand van signalen van een netwerk van laag-frequente radiozenders (LF-zenders). Deze zenden beurtelings signalen uit op twee radiokanalen die door een locator op het voertuig worden opgevangen, welke dan vervolgens zijn geografische positie berekent. Laag-frequente signalen zijn niet afhankelijk van directe zichtlijnen en leveren daarom - in tegenstelling tot GPS - in bebouwde gebieden een beter en betrouwbaarder resultaat dan enig ander systeem. Ze zijn bovendien ongevoelig voor andere grootschalige verstoring. Voor de datacommunicatie is er een UHF-datanetwerk, wat gebruikt wordt voor real-time verzending van positie- en andere gegevens, bijvoorbeeld:

- ⇒ regelmatige positie- en statusinformatie vanuit het voertuig naar de thuisbasis van de klant;
- ⇒ verzending van berichten en ontvangstbevestigingen in beide richtingen;
- ⇒ speciale berichten in verband met diefstal, persoonsbewaking, alarm, e.d.

In combinatie met GSM kunnen via roaming grote gebieden worden bereikt.

Een maximale betrouwbaarheid zou bereikt kunnen worden met een combinatie van GPS en LF-plaatsbepaling, omdat dan bij uitval van het ene systeem het andere nog over blijft. Voor het doel van mesttransport zal zo'n dubbel systeem echter te ver gaan.

Bijlage 5 Export van dierlijke mest vanuit Nederland

De export van dierlijke mest vanuit Nederland is weergegeven in kilogrammen fosfaat, uitgesplitst naar mestcode, voor de jaren 1998 t/m 2002

Mestsoort	Code	1998	1999	2000	2001	2002
rundvee (vaste mest)	10	14.940	19.796	27.810	41.237	14.158
rundvee (gier)	11	60				
rundvee (scheiding, koek)	13	98			8.048	5.317
melkk (incl. jongvee & rein.water)	14	5.387	17.162	3.312	590	137
melkk (ligb incl jongv excl water)	15	7.880	36.468	24.582	4.091	5.661
melkk (grup incl jongv excl water)	16	246	200	374		194
rundvee (jongvee, fokstieren etc.)	17	2.917	2.757	9.866	4.320	2.230
vleeskalveren (wit vlees)	18	9.849	12.752	19.883	8.228	14.258
kalkoenen (6 - 30 weken)	21		118			4.752
kalkoenen (30 weken en ouder)	22	2.743	875		3.586	2.775
vleeskalkoenen (alle soorten)	23	111.036	317.144	618.846	715.939	785.207
legkippen (< 18 weken, batterij)	30	52.530	39.672	140.941	57.187	31.035
legkippen (<18 weken, dieppit/kan)	31	39.935	24.452	59.255	83.283	35.618
legkippen (< 18 weken, mestband)	32	406.827	743.913	1.140.848	668.501	972.490
legkippen (<18 weken, mestband)	33	433.469	659.239	938.683	853.083	734.318
legkippen (<18 weken, vol rooster)	34	76.346	169.190	218.098	4.214	10.004
legkippen (<18 weken, ged rooster)	35	98.480	309.271	558.251	801.300	1.010.432
legkippen (< 18 weken, strooisel)	36	52.725	76.795	85.082	144.340	136.133
vl.kippen (>19 weken, ged rooster)	37	269.630	383.988	781.236	1.255.259	1.015.522
vl.kippen (> 19 weken, strooisel)	38	165.834	229.798	380.775	486.001	361.828
Vleeskuikens	39	1.498.978	1.728.660	3.172.817	3.312.937	3.878.772
varkens (vaste mest)	40	4.812	5.749	16.675	22.071	12.578
varkens (scheiding, fitraat)	42					293
varkens (scheiding, koek)	43	1.524	9.619	233		
varkens (verwerking, dun)	44					143
varkens (verwerking, dik)	45		2.714	68.568	85.066	36.797
zeugen incl. biggen kraamhok	46	1.270	1.119		48	
biggen van spenen tot 25 kg	47	771	3.408	4.863	1.532	177
guste en drachtige zeugen etc.	48	3.908	4.399	11.833	22.689	6.240
zeugen incl. biggen tot 25 kg	49	98				
alle zeugen en beren	50	2.456	8.222	3.991	962	3.574
alle zeugen incl. biggen en beren	51	82.008	48.105	55.665	50.021	40.523
opfokzeugen / -beren (waterzuinig)	52	5.242	39.934	50.004	58.402	16.097
opfokz/ -beren (drinkbak/bijtnip.)	53	5.560		536		556
opfokzeugen/-beren (ov. systemen)	54	1.232	4.496	17.809	5.449	415

Vervolg

Mestsoort	Code	1998	1999	2000	2001	2002
schapen (op stro)	56				868	
geiten (op roosters)	60			540		375
geiten (op stro)	61			4.364	7.273	33.122
vossen (vaste mest)	70	1.713	4.549	12.503	4.667	22.793
nertsen (vaste mest)	75	48.446	160.847	300.118	709.138	768.025
eenden (vaste mest)	80		8.936	300	8.380	3.655
konijnen (vaste mest)	90	5.082	4.628	7.087	35.092	69.308
Parelhoenders	95				1.092	3.954
	00M			42.013	58.458	4.812
vleeskalveren (roze vlees)	18A		178	1.069	65	1.349
SMG	18B	319	113.200	308.921	211.383	156.746
legkippen (> 18 weken, batterij)	30A	95.210	53.354	235.979	164.203	122.829
legkippen (>18 weken, dieppit/kan)	31A	13.386	101.797	513.117	306.927	246.038
legkippen (> 18 weken, mestband)	32A	439.990	638.808	1.230.624	1.475.431	1.893.123
legkippen (>18 weken, mestband)	33A	1.009.483	1.930.797	2.593.924	2.366.005	2.881.346
legkippen (>18 weken, vol rooster)	34A	1.648	2.579	856	2.093	
vl.kippen (<19 weken, vol rooster)	34B				3.481	
legkippen (>18 weken, ged rooster)	35A	81.843	110.304	351.454	681.166	850.931
vl.kippen (<19 weken, ged rooster)	35B	1.649	1.692	9.548		
legkippen (> 18 weken, strooisel)	36A	3.734	4.989	7.924	581	16.261
vl.kippen (< 19 weken, strooisel)	36B	13.684	13.000	47.095	85.356	157.090
vleesvarkens (vaste mest)	40A	19.111	1.161	1.376	1.061	
vleesvarkens (gier)	41A	20	3.402	315		
vleesvarkens (verwerking, dun)	44A			207	1.717	2.596
vleesvarkens (verwerking, dik)	45A		81.699	12.304	1.360.704	871.615
vleesvarkens (waterzuinig)	52A	79.792	185.042	65.952	80.285	34.282
vleesvarkens (drinkbak/bijtnippel)	53A	5.070	1.650	1.349		659
vleesvarkens (overige systemen)	54A	12.473	24.565	15.480	19.013	12.107
nertsen (dunne mest)	75A		15.604	32.127	82.969	139.727
	OOM	18.720	202.587	684.254	448.958	318.615
		5.210.164	8.565.382	14.891.636	16.814.746	17.749.594