
**Rapportage van de commissie ter toetsing van alternatieve
verantwoordingssystemen in de mestdistributie
(Commissie Welschen)**

3 mei 2005

0	SAMENVATTING	4
1	INLEIDING	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Opdracht	7
1.3	Denklijn commissie	8
2.	WERKWIJZE	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Vaststellingen commissie	11
2.3	Toetsingskader	12
2.4	Procedure ingediende voorstellen	14
2.5	Indeling voorstellen	14
3	ADVIEZEN SPOOR 2	17
3.1	Type 1-voorstellen	17
3.1.1	Stichting Mestverwerking Gelderland (SMG)	17
3.1.2	Mestafzetcontract.nl	18
3.1.3	Hollvoet BV Mestverwerking	20
3.1.4	CUMELA Nederland	21
3.1.5	Bureau Mestafzet (mestverwerking)	23
3.1.6	Bureau Mest Afzet (Golden Harvest)	24
3.1.7	Mestverbranding	25
3.1.8	Samenvatting	25
3.2	Type 2-voorstellen	26
3.2.1	Analyse voorstellen	26
3.2.2	Beoordeling en advies voorstellen	27
3.3	Beoordeling en advies perspectiefvolle elementen	28
3.3.1	Inleiding	28
3.3.2	Contractuele levering- en afnameplicht tussen veehouder en akkerbouwer.	29
3.3.3	Differentiëren naar tekort en overschotgebieden	29
3.3.4	Bedrijfsspecifieke forfaits	29
3.3.5	Internetapplicaties	30
3.3.6	Organisator	30
3.3.7	Certificering	30
3.3.8	Conclusie en advies	31
3.4	Praktijkproef bedrijfsspecifieke forfaits	31
3.4.1	Inleiding	31
3.4.2	Resultaat praktijkproef	32
3.4.3	Opzet	33
3.4.4	De ontheffingsvariant	33
3.4.5	De pilotvariant	35
3.5	Advies	36

BIJLAGEN		39
Bijlage 1	Opdrachtbeschrijving	41
Bijlage 2	Samenstelling commissie	45
Bijlage 3	Achtergronddocument toetsingskader	47
Bijlage 4	Rapport ‘Mestafzetkosten in relatie tot productiekosten in de veehouderij’	55
Bijlage 5	Rapport ‘Inventarisatie van ontwikkelingen in de intermediaire sector’	65
Bijlage 6	Machtsrelaties in de mestketen	79
Bijlage 7	Veranderprocessen in de mestketen	95
Bijlage 8	Vergelijking van milieurisico van verfijnde mestafvoer met milieurisico van forfaitaire mestafvoer	107

0 Samenvatting

De commissie is in september 2004 door de minister van LNV ingesteld ter toetsing van alternatieve verantwoordingssystemen in de mestdistributie. De commissie stond onder voorzitterschap van de heer R.W. Welschen en kende een gemengde samenstelling van binnen en buiten de sector. De commissie heeft een toetsingskader opgesteld en partijen uitgenodigd met voorstellen te komen. De voorstellen zijn meerdere malen behandeld zodat partijen de gelegenheid kregen hun voorstel verder te ontwikkelen.

De commissie hanteerde bij de beoordeling de volgende denklijn. Er is dringend behoefte aan een robuust stelsel van regels met zo min mogelijk uitzonderingen. De handhaving dient vanaf de start van het nieuwe mestbeleid stevig ingezet te worden. De handhavingsinspanning moet voor de sector zichtbaar zijn en moet resulteren in een situatie waarbij eerlijke concurrentie de norm is.

Binnen dit robuuste spoor 1-systeem dient gezocht te worden naar ruimte voor ondernemerschap en innovatie. In totaal zijn er vijftien voorstellen bij de commissie bekendgemaakt, waarvan er uiteindelijk twaalf als definitief voorstel zijn ingediend. Deze zijn onder te verdelen in twee typen. Type 1-voorstellen hebben specifieke bedrijven of (gespecialiseerde) onderdelen van de sector als doelgroep. Type 2-voorstellen hebben over het algemeen de gehele sector (veehouder, vervoerder, akkerbouwer/verwerker) als doelgroep.

Op basis van de type 1 voorstellen komt de commissie tot de volgende generieke adviezen:

1. Onderzoek de mogelijkheid van het (beperkt) verrekenen van fosfaat over twee kalenderjaren;
2. Dien na succesvolle afronding van de derogatieonderhandeling bij de Europese Commissie het verzoek in om bepaalde mestfracties als kunstmestvervanger aan te kunnen wijzen;
3. Overleg met partijen uit de sector die plannen hebben om mest te verbranden, of dit reeds doet, over de mogelijkheden van een alternatief regime voor mestafvoer. Start dit overleg op basis van concrete plannen uit de sector;
4. Ondersteun onderzoek naar de mogelijkheid om stabiele mestverwerkingsproducten op basis van een alternatief bemonsteringsprotocol af te voeren. Initiatief hiervoor dient te liggen bij de sector;
5. Zorg voor een soepele administratieve verwerking bij de Dienst Regelingen bij aanvang van het nieuwe mestbeleid. Voorkom administratieve frustratie bij de sector. Zorg ervoor dat het bedrijfsleven geen dubbel werk uit te voeren krijgt als gevolg van onvolkomenheden bij de Dienst Regelingen.

De commissie komt tot de conclusie dat op dit moment een aantal van de type 2-voorstellen groeiend is in kwaliteit en volledigheid, maar nog niet volledig operationeel is. Er blijven bij de commissie met name nog vragen leven op het gebied van de

betrouwbaarheid van de verschillende vormen van forfaits zoals deze worden gepresenteerd en de invulling van de eerstelijnscontrole.

De commissie ziet in de verschillende voorstellen uiteenlopende waardevolle elementen. Dit zijn onder meer de contractuele levering- en afnameplicht tussen veehouder en akkerbouwer, het differentiëren naar tekort- en overschotgebieden, bedrijfsspecifieke forfaits, internetapplicaties voor efficiënte administratie en controle, een organisator in de mestmarkt en certificering van product en proces. Om deze elementen mee te kunnen nemen in de beleidsvoorbereiding en de verdere ontwikkeling van het mestbeleid, ook na 1 januari 2006, adviseert de commissie een praktijkproef uit te voeren. Hiervoor presenteert de commissie twee varianten:

1. De ontheffingsvariant: er wordt ontheffing voor onderdelen van spoor 1 verleend aan die initiatiefnemers die vóór 1 oktober 2005 met een operationeel voorstel voor spoor 2 komen dat gebaseerd is op bedrijfsspecifieke forfaits met controlemonsters en een eerstelijns toezicht door middel van certificering.
2. De pilotvariant: spoor 1 wordt onverkort voor de gehele sector ingevoerd. Simultaan hieraan werkt een groep bedrijven uit verschillende veehouderijsectoren, onder begeleiding van een extern onderzoeksinstituut, met bedrijfsspecifieke forfaits met controlebemonstering.

De commissie vindt het van belang dat een aantal initiatiefnemers de ruimte krijgt om deel te nemen aan een praktijkproef. De commissie acht het daarnaast ook van groot belang dat de intermediaire sector geen investeringen pleegt in AGR/GPS die achteraf door wijziging in regelgeving niet rendabel blijken te zijn. De commissie adviseert de minister van LNV daarom voor de duur van de praktijkproef een vrijstelling te verlenen voor AGR/GPS aan alle ondernemingen. Het generieke spoor 1 beleid wordt daarmee formeel van kracht per 1 januari 2006, maar de werking naar de intermediaire sector toe wordt uitgesteld voor de periode van één jaar tot 1 januari 2007. De intermediaire sector heeft zo de gelegenheid zijn investeringen af te stemmen op de uitkomst van de praktijkproef.

De commissie adviseert de minister de praktijkproef vorm te geven door middel van de ontheffingsvariant. Mocht, om redenen die de commissie op dit moment niet voor ogen heeft, een dergelijke benadering voor de minister niet tot de mogelijkheden behoren, dan wenst de commissie dat in ieder geval de pilotvariant wordt uitgevoerd. De praktijkproef moet leiden tot duidelijkheid voor de gehele sector vanaf 2007. De commissie adviseert nadrukkelijk de sector dit perspectief voor de korte termijn te bieden en niet te wachten met eventuele aanpassing van het generieke beleid tot 2008 of later.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per brief van 19 mei 2004¹ heeft de minister van LNV namens het Kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het voorgenomen mestbeleid. In deze brief constateert de minister dat het reguleren van de mestdistributie cruciaal is voor het welslagen van het mestbeleid. Het regeringsbeleid voorziet mede om die reden in een streng regime voor de aan- en afvoer van dierlijke mest. De minister biedt de sector, in lijn met het advies van de commissie Constandse, de ruimte om met alternatieven te komen voor de borging van de aan- en afvoer van dierlijke mest². Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 9 juni 2004 heeft de minister dit nogmaals benadrukt waarbij hij tevens de randvoorwaarden heeft aangegeven: transparant, controleerbaar en zorgvuldig. Om een onafhankelijke beoordeling van initiatieven te garanderen is door de minister de toezegging gedaan dat hiervoor een commissie in het leven geroepen zou worden.

Op het gebied van de administratieve lasten heeft de gemengde commissie Administratieve Lastenverlichting, onder voorzitterschap van de heer Constandse (hierna: commissie Constandse), aan de minister van LNV gerapporteerd op welke wijze de administratieve lasten gereduceerd kunnen worden³. De commissie adviseerde de minister van LNV onder andere:

- nieuwe regelgeving zo robuust mogelijk op te stellen en zeer terughoudend te zijn met maatwerk in regelgeving; en
- beleid niet alleen te vertalen in regelgeving maar creatief te zoeken naar alternatieve oplossingen en alleen controleerbaar en handhaafbaar beleid te instrumenteren in regelgeving.

Over het nieuwe mestbeleid zegt commissie het volgende: “De balans maatwerk of lagere administratieve lasten zal ten opzichte van het oude stelsel meer gericht moeten zijn op lagere administratieve lasten. Het bedrijfsleven wordt uitgenodigd initiatieven te nemen dit grotere vertrouwen met waarborgen te voorzien”.

1.2 Opdracht

De commissie is door de minister van LNV gevraagd door belanghebbenden aangedragen alternatieven te toetsen op de mate waarin de handhaving van de gebruiksnormen wordt gewaarborgd. De commissie wordt gevraagd⁴:

- een toetsingskader vast te stellen op basis waarvan initiatieven uit de sector getoetst kunnen worden. Het toetsingskader dient een nadere uitwerking te zijn van de door de minister van LNV gestelde algemene vereisten en randvoorwaarden;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 385, nr. 26

² De alternatieven zijn bekend gaan staan onder de term ‘spoor 2’. Het generieke beleid van het Kabinet wordt aangeduid met de term ‘spoor 1’.

³ *Lasten in Balans*; Eindrapport van de gemengde commissie Administratieve Lastenvermindering, maart 2004

⁴ De volledige opdrachtformulering is opgenomen als bijlage 1 bij deze rapportage.

- initiatieven uit de sector op basis van het geformuleerde toetsingskader te toetsen. Het resultaat van deze toets dient voorzien van een advies aangeboden te worden aan de minister van LNV; en
- daar waar de commissie in de uitvoering van haar taak tot inzichten komt die bij kunnen dragen aan de effectiviteit van het beleid rond de mestdistributie de minister van LNV hierover van advies te dienen.

1.3 Denklijn commissie

De uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 2 oktober 2003 heeft duidelijk gemaakt het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) niet conform de Nitraatrichtlijn is. Nederland is gehouden de middelvoorschriften uit de Nitraatrichtlijn onverkort te implementeren. Per 1 januari 2006 wordt daarom het stelsel van gebruiksnormen van kracht. Deze herziening van het mestbeleid kan ingrijpende gevolgen hebben voor (delen) van de landbouwsector.

De Nederlandse landbouwsector is de afgelopen jaren in staat geweest om zich met behoud van concurrentiekracht aan te passen aan sterk veranderende omstandigheden en eisen. De commissie is er van overtuigd dat de sector ook binnen aangescherpte milieunormen in de internationale markt een rol kan blijven spelen. Dit vraagt echter wel de bereidheid zich aan te passen aan een zich snel ontwikkelende en veranderende wereldmarkt en andere maatschappelijke behoeften.

Alleen de beste ondernemers zullen in de toekomst kansrijk zijn om te overleven. Algemeen beeld daarbij is dat de oplossing voor de intensieve veehouderij voornamelijk gevonden moet worden in schaalvergroting. Goed ondernemerschap kenmerkt zich onder andere door het vermogen zich te kunnen aanpassen aan nieuwe en strengere milieunormen. Goed ondernemerschap vraagt echter ook ruimte om te kunnen ondernemen en om een consistent optredende overheid.

Mest is een schakel in de keten van voedselproducent tot consument. In een vraaggestuurde keten eist de retailer kwaliteitsgaranties van de akkerbouwer, die dat doorvertaalt in kwaliteitseisen die hij aan zijn productiemiddelen stelt. Zo ook mest. In deze keten is mest een product dat bijdraagt aan een efficiënte keten, waar alle partijen op een professionele wijze kwaliteit aan toevoegen. Elke schakel is hierin voldoende professioneel om zichzelf te controleren. De Commissie is van oordeel dat de akkerbouw meer dan nu een rol moet gaan spelen in deze keten.

De overheid moet ruimte bieden aan vernieuwing en ondernemerschap om succesvol beleid neer te zetten. Uitsluitend repressie werkt niet. Het gevoerde beleid dient ruimte te bieden aan ondernemerschap en dient incentives te bevatten om innovatie in de sector te stimuleren.

De commissie heeft zich bij de uitvoering van haar opdracht laten leiden door de volgende constatering en randvoorwaarden⁵:

1. Het nieuw ontworpen mestbeleid biedt heel weinig ruimte. De bij het ontwerp aangehouden normen en berekeningen zijn zodanig krap, dat al bij een geringe afwijking in de naleving het beleidsdoel in gevaar komt. Er is dus weinig speelruimte in de uitvoering en de handhaving.
2. Er is het Kabinet veel aan gelegen om de eigen uitvoering en handhaving goed op te zetten en om via die handhaving de risico's van het niet halen van de beleidsdoelstellingen zo klein mogelijk te maken. Dat is van belang:
 - voor het derogatieverzoek: het niet verkrijgen van derogatie geeft een aanmerkelijk en te kwantificeren economisch nadeel;
 - om de Europese Commissie te laten zien dat er alles aan gedaan wordt om de doelstellingen te halen. Zo'n sterk ingezette handhaving voorkomt verdere reprimandes vanuit de Europese Commissie en kan helpen om de voortzetting van de derogatie te verzekeren; en
 - voor het milieubeleid.
3. De Europese Commissie schrijft het stelsel van gebruiksnormen en de repressieve handhaving daarvan voor, inclusief die via het strafrecht. Initiatieven die buiten dat kader vallen, worden normaal gesproken afgewezen door de Europese Commissie en spelen mee in de besluitvorming over de derogatie. Zie de uitspraak van het Europese Hof inzake MINAS.
4. Het Kabinet kan zich, al zou het willen, experimenten die enig risico inhouden niet veroorloven.
5. MINAS heeft vanaf de introductie in 1998 een groot aantal wijzigingen ondergaan. Dit heeft geresulteerd in een woud aan uitzonderingen die de duidelijkheid in de sector niet ten goede is gekomen. Ook in de uitvoering en de handhaving hebben de vele uitzonderingen geresulteerd in een bepaalde mate van verkramping. De Evaluatie van de Meststoffenwet 2004 heeft dit beeld bevestigd⁶.
6. Wanneer treed je als overheid nog handelend op en wanneer niet? Robuust beleid, dat aan de sector is uit te leggen, is een voorwaarde voor het realiseren van gewenst gedrag. De conclusie hieruit moet dan ook zijn dat alle betrokken partijen (sector, politiek en overheid) terughoudend moeten zijn in het uithollen van het beleid. Dit sluit aan bij de eerder gememoreerde conclusie van de commissie Constandse.
7. Alternatieven kunnen uitsluitend bestaansrecht hebben en succesvol opereren in een stabiele omgeving. Dit betekent dat alternatieven pas volledig tot hun recht kunnen komen als er sprake is van een robuust systeem. Er moet sprake zijn van een duidelijk juridisch kader, een zichtbare handhavingsinspanning, duidelijke handhavingresultaten en politieke duidelijkheid voor een bepaalde termijn. Alleen

⁵ De commissie heeft zich hierbij laten adviseren door de heer prof. dr. Piet van Reenen, Van Reenen-Russel Consultancy BV

⁶ In de Kabinetsbrief van 19 mei 2004 staat hierover: "In het samenspel van sector, parlement en regering is het mestbeleid uitgegroeid tot een ingewikkeld, verfijnd en duur stelsel. Tevens wordt het gekenmerkt door de vele snel opeenvolgende wijzigingen. De instabiliteit is niet bevorderlijk voor het draagvlak en voor de effectiviteit van de instrumenten".

zo kan de overheid over langere tijd consistent opereren, er rust in de markt ontstaan en kan de sector investeren in de toekomst. Onzekerheid over de (nabije) toekomst is funest voor innovatie en inzet.

8. Ondanks de hierboven genoemde beperkingen moeten initiatieven, die naar het oordeel van de commissie een verbetering inhouden van het Kabinetsbeleid, een kans krijgen in het nieuwe mestbeleid.

2. Werkwijze

2.1 Inleiding

De commissie heeft zich op basis van een aantal werkbezoeken in de sector georiënteerd op de uitvoering van haar opdracht. Daarnaast heeft de commissie een aantal vragen uitgezet om op specifieke onderdelen een verdiepingsslag te maken. Op basis hiervan zijn de volgende rapportages verschenen:

1. Mestafzetkosten in relatie tot productiekosten. Onderzoek uitgevoerd door het LEI te Den Haag (rapportage in bijlage 4);
2. Autonome technologische en administratieve ontwikkelingen in de mesttransportsector. Onderzoek uitgevoerd door het Instituut voor Agrotechnology & Food Innovations (A&F) te Wageningen (rapportage in bijlage 5);
3. Machtverhoudingen in de mestketen. Onderzoek uitgevoerd door dr. ir. Katrien Termeer van de Stichting Interacademiale Opleiding Organisatiekunde (Sioo) te Utrecht en drs. ing. Martien van Bavel van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) te Den Haag (rapportage in bijlage 6);
4. Veranderprocessen in de mestketen. Essay geschreven door dr.ir. Katrien Termeer (bijlage 7);
5. Vergelijking forfaitair versus verfijnd. Verkennende studie uitgevoerd door Mark de Bode, Gerty Horeman en Jan Janssen van de Directie Kennis van het Ministerie van LNV (bijlage 8).

2.2 Vaststellingen commissie

Mest is daghandel. Mede door de steeds verdergaande individualisering in de veehouderij wordt door individuele veehouders bij intermediairs geshopt om de goedkoopste prijs te bereiken. De intermediairs die verplichtingen volgend uit de Meststoffenwet niet opvolgen, zijn de ondernemingen die tegen de laagste kosten kunnen opereren. Ook dit blijkt een vorm van marktwerking. Deze praktijken leggen een grote druk op de marges bij individuele ondernemers. Het tast de bereidheid aan om te investeren. Daarnaast komt het de geloofwaardigheid van de sector als geheel niet ten goede.

De commissie constateert zeer verschillende percepties van macht die niet altijd stroken met het gedrag van personen en organisaties in de werkelijkheid. De intermediair wordt door de meeste partijen gezien als de machtigste partij. De commissie durft wel te stellen dat het alom in de maatschappij aanwezige principe van 'de klant is koning' in de mestketen niet van toepassing is. De akkerbouwer, de afnemer van 'het probleem' van de veehouder, wordt veelal niet als klant gezien. Kostenreductie is het adagium. Dat verklaart wellicht ook dat alle initiatieven voor het homogeniseren van mest tot een product met een stabiele en bekende samenstelling vroegtijdig beëindigd zijn vanwege gebrek aan belangstelling. De mestmarkt is te zeer een prijsgestuurde markt voor dit soort initiatieven. De kosten van deze kwaliteitsslag wegen kennelijk (nog) niet op tegen de voordelen.

De commissie heeft laten nagaan wat gezegd kan worden over de prijzen van mestafvoer en de kostenvermeerdering die toe te rekenen is aan de verplichting tot bemonsteren en analyseren van de mest. Uit dit onderzoek blijkt dat de mestafzetkosten per sector sterk verschillen van minder dan 1% van de totale productiekosten bij melkvee tot ruim 10% bij vleesvarkens. De kosten voor wegen, bemonsteren en analyseren bedragen € 1,- tot € 1,50 per m³ afgevoerde mest en hebben een zeer gering effect op de totale productiekosten in de veehouderij.

De veehouderijsector spreekt in belangrijke mate weerstand uit tegen de verplichting tot bemonsteren en analyseren van dierlijke mest. Tijdens de werkbezoeken is gebleken dat deze weerstand niet alleen voortvloeit uit de kosten die deze verplichting met zich meebrengt, maar ook uit het feit dat men voor de afvoer van mest hierdoor aangewezen is op intermediaire ondernemingen met volledig uitgeruste voertuigen. De veehouderij kan hierdoor geen gebruik maken van eigen materieel of loonwerkers met voertuigen zonder de voorgeschreven apparatuur en daarmee een aanzienlijke kostenreductie realiseren. Daarnaast bestaat er veel weerstand tegen bemonsteren en analyseren omdat dit bij drijfmest met een bepaalde onzekerheidsmarge gepaard gaat en bij vaste mest vrijwel onmogelijk tot een nauwkeurige bepaling leidt.

De commissie is van mening dat er onvoldoende gegevens zijn, die de stelling uit landbouwkringen onderschrijven, dat het werken met forfaits in de bepaling van de mestproductie en -afvoer, even betrouwbaar of betrouwbaarder is dan bemonsteren en analyseren van iedere vracht dierlijke mest.

2.3 Toetsingskader

Om de verschillende voorstellen op een min of meer gelijkwaardige wijze te beoordelen heeft de commissie een toetsingskader opgesteld. Het opstellen van dit toetsingskader maakte onderdeel uit van de opdracht aan de commissie. Naast het toetsingskader is er een verklarend achtergronddocument opgesteld (bijlage 3). Het toetsingskader dient gelezen te worden tezamen met het achtergronddocument. In het achtergronddocument is het toetsingskader per punt nader uitgewerkt.

Spoor 1 heeft als referentie gediend voor het toetsingskader en het achtergronddocument. Het toetsingskader schept een ruim kader. Dit is voornamelijk het gevolg van de keuze om waar mogelijk gebruik te maken van doel- in plaats van middelvoorschriften. Dit is een bewuste keuze geweest. Het gevaar van een te strak toetsingskader met voornamelijk of uitsluitend middelvoorschriften is dat op voorhand hiermee initiatieven uitgesloten worden die wellicht in hun opzet en uitwerking voldoen aan de filosofie van spoor 2. De commissie heeft vanaf haar start bepaald dat in principe ieder initiatief een kans dient te krijgen zich te bewijzen bij de commissie.

Het toetsingskader is gebruikt als richtsnoer voor de beoordeling van de initiatieven. De commissie beoordeelt elk voorstel op het geheel aan criteria. Wanneer een voorstel op een bepaald onderdeel slechter zou scoren dan spoor 1 kan dat gecompenseerd worden door een betere score op andere criteria. Het is aan de commissie om te bepalen of binnen een ingediend voorstel een juiste balans te vinden is tussen elementen waarop het initiatief

lager scoort dan de referentie en de elementen waarop het initiatief hoger scoort. De beoordeling of een initiatief voor een afdoende borging zorgt is daarmee dus afhankelijk van het systeem als geheel en niet van één of enkele elementen uit dit systeem.

Algemene criteria

1.		Principes
	1.1.	Realisatie milieudoelen staat voorop.
	1.2.	Goed ondernemerschap: versterken innovatieve kracht sector, en redeneren
	1.3.	Verminderen fraudedruk.
	1.4.	Het realiseren van een robuust systeem voor mesttransport met een beperkt
	1.5.	Initiatieven worden getoetst op passendheid binnen bestaande wetgeving,
2.		Algemene uitgangspunten
	2.1.	Spoor 1 is referentie; alternatieven kunnen worden gevonden wanneer zij als
	2.2.	Gebruiksnormen dierlijke mest, totaal stikstof en totaal fosfaat handhaafbaar
	2.3.	Administratieve lasten in mestbeleid met minimaal 40% verlagen
	2.4.	Eén op één transport is onder condities mogelijk
3.		Criteria voor gehele keten
	3.1.	Veterinaire risico's zo beperkt mogelijk.
	3.2.	Fraudegevoeligheid en fraudedruk lager: incentives voor vrijwillige naleving
	3.3.	Handhaafbaarheid gelijk of groter.

Criteria per schakel in de keten

4.		Hoeveelheidsbepaling
	4.1.	Zekerheid over mineralensamenstelling mest (fosfaat en stikstof) met
5.		Transport/distributie
	5.1.	Verantwoording transport inzichtelijk en compleet.
	5.2.	Elektronisch aanleveren transportinformatie heeft voorkeur.
	5.3.	Transportbewegingen traceerbaar; laad- en losplaats geborgd.
6.		Administratieve verantwoording
	6.1.	Aan- en afvoer voldoende gedocumenteerd.
	6.2.	Inzichtelijke administratie voor AID en Dienst Regelingen.
	6.3.	Dwarsverbanden met andere administraties zijn mogelijk.
	6.4.	Alle partijen tekenen voor akkoord.
	6.5.	Alleen daadwerkelijke fouten kunnen gecorrigeerd worden.
7.		Handhaving en sanctionering
	7.1.	Verantwoordelijkheden zijn geformaliseerd.
	7.2.	Toezicht op toezicht: eigen verantwoordelijkheid stimuleren.
	7.3.	In aanvulling daarop effectieve handhavingsarrangementen.
	7.4.	Heldere criteria voor sanctioneren en adequate sancties.

2.4 Procedure ingediende voorstellen

De commissie heeft op 20 december 2004 via een persbericht van het Ministerie van LNV kenbaar gemaakt dat het toetsingskader was vastgesteld. In dit persbericht werden partijen uit de sector uitgenodigd voorstellen in te dienen bij de commissie. De commissie heeft echter ruim voorafgaande aan het uitbrengen van het persbericht reeds gesprekken gevoerd met initiatiefnemers. De werkzaamheden van de commissie waren reeds breed bekend in de sector.

De voorstellen zijn door de commissie in eerste instantie schriftelijk becommentarieerd richting de initiatiefnemers. Daarnaast heeft het secretariaat van de commissie met de initiatiefnemers gesprekken gevoerd over de ingediende voorstellen. De commissie heeft de initiatiefnemers de mogelijkheid geboden om op basis van het schriftelijk commentaar of de gesprekken met het secretariaat met een herzien voorstel te komen.

Op basis van de definitieve voorstellen en gebruikmakend van het toetsingskader is de commissie tot een eerste beoordeling gekomen. Op basis van deze beoordeling is bekeken welke voorstellen in de ogen van de commissie in voldoende mate recht deden aan het doel van spoor 2. De initiatiefnemers van deze voorstellen zijn door de commissie uitgenodigd om voor de commissie te verschijnen voor een nadere toelichting en het beantwoorden van vragen. Naar aanleiding van deze besprekingen heeft een aantal van de initiatiefnemers de mogelijkheid gekregen nadere invulling te geven aan hun voorstel.

2.5 Indeling voorstellen

De voorstellen zijn te verdelen in twee typen voorstellen:

- Type 1 betreft voorstellen die als doelgroep specifieke bedrijven dan wel (gespecialiseerde) onderdelen van de sector hebben;
- Type 2-voorstellen hebben over het algemeen de gehele sector (veehouder, vervoerder, akkerbouwer/verwerker) als doelgroep.

Voor beide typen voorstellen heeft de commissie een advies opgesteld. Voor type 1-voorstellen is per individueel voorstel een apart advies opgesteld. Hier is voor gekozen om recht te doen aan de verscheidenheid die in deze voorstellen is terug te vinden. De adviezen zijn opgenomen in paragraaf 3.1.

De type 2-voorstellen kennen een in grote lijnen een gelijk vertrekpunt, een gelijke doelgroep en overeenkomstige uitwerking. Ieder voorstel kent vanzelfsprekend zijn eigen specifieke kenmerken, maar de commissie is van mening dat de overeenkomsten rechtvaardigen dat deze groep als één geheel voorzien wordt van een advies. Dit advies is opgenomen in paragraaf 3.2.

2.6 Ingediende voorstellen

De volgende voorstellen zijn bij de commissie bekendgemaakt:

Nr.	Titel	Indiener	Type voorstel
1	Verantwoording aanvoer kalvergier naar een kalvergierbewerkingsinstallatie	Stichting Mestverwerking Gelderland (SMG)	Type 1
2	Mestdistributie Alternatief	Mestafzetcontract.nl	Type 1
3	Vaste/voortschrijdende waarden voor afzet gevaloriseerd product	Hollvoet BV Mestverwerking	Type 1
4	Tweede spoor meststoffendistributie	CUMELA Nederland te Nijkerk	Type 1
5	Voorstel 2 ^e spoor distributievariant voor mestverwerking.	Bureau Mestafzet (BMA) te Nijkerk	Type 1
6	Voorstel 2 ^e spoor Mestdistributie Golden Harvest (2 ^e Spoor Golden Harvest variant)	Bureau Mestafzet (BMA) te Nijkerk	Type 1
7	Mar2006.nl	De Groene Belangenbehartiger	Type 2
8	Nadere uitwerking spoor 2 mestafzet via 1:1 relaties	LTO Nederland	Type 2
9	Mestafzet middels 2 ^{de} spoor	Mestac u.a.	Type 2
10	Bedrijfs Mineralen Plan™	Mestbureau West	Type 2
11	Mestafzet middels 2 ^{de} spoor	Orgafert BV/Stichting DEP	Type 2
12	Uitwerking van een vereenvoudigd mestdistributiemodel	Stichting Ovem	Type 2
13	Voorstel voor een distributievariant bij Mestexport	Bureau Mestafzet (BMA) te Nijkerk	Meegenomen in reguliere beleidsvoorbereiding
14	Voorstel van uitgangspunten voor "Mestdistributie – 2 ^e spoor" bij Champignonsubstraten.	Bureau Mestafzet (BMA) te Nijkerk	Idem
15	Mestgarantieplan, rendemest, afzetpools, erkend regisseur en een mestafzetcontractensysteem	Agrifirm	Geen definitief voorstel ingediend

In totaal zijn er vijftien voorstellen bij de commissie bekendgemaakt. Van deze vijftien voorstellen zijn er uiteindelijk twaalf als definitief voorstel bij de commissie ingediend. De voorstellen 13 en 14 zijn na overleg tussen de commissie, het ministerie van LNV en de initiatiefnemers opgenomen in de reguliere beleidsvoorbereiding van het ministerie voor het nieuwe mestbeleid. De commissie onthoudt zich voor wat betreft deze voorstellen dan ook van een advies. Voorstel 15 is niet als definitief voorstel ingediend bij de commissie. De volledige tekst van de voorstellen 1 tot en met 12 en de beoordeling door de commissie zijn opvraagbaar bij het Ministerie van LNV.

3 Adviezen spoor 2

3.1 Type 1-voorstellen

Achtereenvolgens wordt per voorstel een korte beschrijving gegeven, wordt de gevraagde ontheffing van spoor 1 beschreven en wordt het totale voorstel voorzien van een advies.

3.1.1 Stichting Mestverwerking Gelderland (SMG)

Voorstel

Titel: Verantwoording aanvoer kalvergier naar een kalvergierbewerkingsinstallatie

De Stichting Mestverwerking Gelderland (SMG) verwerkt circa 660.000 ton kalvergier in vier kalvergierbewerkingsinstallaties (KGBI's) op en rond de Veluwe. De mest wordt van de kalverhouders afgevoerd naar de KGBI's zonder de verplichte bemonstering op het voertuig bij het laden en zonder het verplicht bij het transport aanwezige Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM). De mest wordt op de KGBI's gewogen op een weegbrug en bemonsterd met vaste bemonsteringsapparatuur. De bemonsteringsapparatuur maakt reeds gebruik van Automatische Gegevensregistratie (AGR) waardoor verwisselen van het mestmonster uitgesloten is. Het VDM wordt op de locatie uitgeprint en is op dat moment voorzien van alle benodigde informatie. SMG verzorgt de verdere administratieve afhandeling van het VDM naar de Dienst Regelingen. De afvoer van het eindproduct van de bewerking vindt geheel volgens spoor 1 plaats en valt buiten het voorstel. Het voorstel omvat uitsluitend het transport en de bemonstering van de kalvergier vanaf het moment van laden tot het moment van lossen. De door SMG gebruikte persleiding voor transport van kalvergier van kalverhouders naar één van de installaties blijft buiten beschouwing.

Gevraagde afwijking van Spoor 1

SMG verzoekt op de volgende drie elementen een positief advies om af te mogen wijken van de verplichtingen zoals deze voor spoor 1 gaan gelden:

1. Geen verplichting tot het voeren van een VDM tijdens het transport, maar toestemming om deze achteraf op de locatie van de betreffende KGBI op te maken;
2. Toestemming om de bemonstering bij het lossen van de vracht uit te voeren met bemonsteringsapparatuur die gekoppeld is aan de KGBI's;
3. Toestemming om bij het transport van de kalvergier van de kalverhouder naar de KGBI's vrijgesteld te worden van de verplichtingen tot gebruik van een plaatsbepalingssysteem (GPS).

Advies

De Commissie is van mening dat het voorstel onder spoor 1 gebracht kan worden. De Commissie is van mening dat bij ieder transport waarbij sprake is van aflevering van dierlijke mest aan een andere partij een VDM opgemaakt dient te worden. De betrokken partijen bij het transport dienen hierbij te tekenen voor de juistheid van de informatie en voor de overdracht van de mest.

Voor de bemonstering bij het lossen alsmede voor de vrijstelling van verplichting tot gebruik van GPS bij het laden en lossen adviseert de commissie deze te laten vallen onder het overgangsrecht. Hierbinnen zou de uitgestelde werking moeten gelden voor een periode van bijvoorbeeld 5 jaar, waardoor de principes van spoor 1 overeind blijven. Op deze wijze wordt ook recht gedaan aan de specifieke situatie van SMG en de in het verleden gedane investeringen. SMG heeft door de overgangsperiode van 5 jaar de tijd zich aan te passen aan spoor 1 en over te schakelen op een moment dat vervangingsinvesteringen aan de orde zijn.

3.1.2 Mestafzetcontract.nl

Voorstel

Titel: Mestdistributie Alternatief

Mestafzetcontract.nl koppelt via een internetapplicatie productie en plaatsingsruimte in een centraal databestand. Het feitelijk transport wordt bemonsterd, geanalyseerd en tezamen met GPS-peilingen van het gehele transport vastgelegd in het centrale databestand. Ook biedt mestafzetcontract.nl een faciliteit voor administratie en verantwoording. Mestafzetcontract.nl staat neutraal boven de partijen en heeft naast de faciliterende ook een controlerende functie. Een ingehuurd onafhankelijke organisatie controleert de deelnemende intermediaire ondernemingen middels audits. Mestafzetcontract.nl wordt gecontroleerd door een Raad van Toezicht.

Gevraagde afwijking ten opzichte van spoor 1

Op hoofdlijnen vraagt Mestafzetcontract.nl de volgende uitzonderingen op spoor 1:

1. Indien de aanvoer bij een afnemer op basis van analyse van de mest de gebruiksnorm heeft overschreden maar dit op basis van forfaits niet het geval is, mag de afnemer het teveel aangevoerde verrekenen met het daaropvolgende jaar. Deze methodiek verkleint volgens Mestafzetcontract.nl het risico voor de akkerbouwer en vergroot zijn acceptatiegraad.
2. Het hanteren van real-time GPS zonder Automatische Gegevensregistratie (AGR). AGR heeft in de ogen van Mestafzetcontract.nl geen meerwaarde ten opzichte van de voorgestelde systematiek.

Advies commissie aan de minister van LNV

De commissie staat positief tegenover de aanpak die Mestafzetcontract.nl voorstelt, met name de internettoepassing die moet resulteren in een transparante keten. De commissie onderkent de voordelen van het verrekenen van een beperkte overschrijding in het ene jaar met een onderschrijding in het daaropvolgende jaar.

De commissie is niet overtuigd van het feit dat Automatische Gegevensregistratie (AGR) in de systematiek van Mestafzetcontract.nl geen meerwaarde heeft. De meerwaarde van AGR is gelegen in het automatisch koppelen van het vervoersbewijs aan het mestmonster en de betreffende vracht. Hiermee wordt het verwisselen van monsters voorkomen. De door Mestafzetcontract.nl voorgestelde systematiek biedt hier geen alternatief voor. **De commissie adviseert de minister van LNV geen ontheffing te verlenen.**

In de systematiek van Mestafzetcontract.nl vormt GPS een belangrijke peiler onder de borging. Anders dan de door de minister van LNV aangekondigde controle met behulp van GPS worden door Mestafzetcontract.nl niet alleen de laad- en loslocatie vastgelegd maar de gehele route van het voertuig. **De commissie adviseert de minister de mogelijkheid te onderzoeken om aansluiting te vinden tussen de GPS-systematiek van Mestafzetcontract.nl en die van de minister.**

Verrekenen van fosfaat

Bij de commissie zijn meerdere verzoeken ingediend waarin verzocht wordt de mogelijkheid te bieden verrekening van hoeveelheden stikstof en fosfaat over jaren heen mogelijk te maken. De verrekeningstermijn verschilt in de voorstellen van één tot vier jaar. De argumentatie hierachter is dat bij aanwending van de dierlijke mest de samenstelling over het algemeen nog niet precies bekend is vanwege het ontbreken van analyseresultaten. Dit gaat volgens de sector leiden tot een risicomijdend gedrag in de akkerbouw waardoor de acceptatiegraad afneemt.

De commissie is van mening dat de sector moet streven naar innovatieve oplossingen die het mogelijk moeten maken voorafgaande aan de aanwending van de dierlijke mest een bepaalde mate van zekerheid te bieden over de samenstelling van de mest. De sector heeft hier een eigen verantwoordelijkheid in. Dit past in de visie van de commissie dat de akkerbouwer meer als klant bediend moet worden.

De commissie onderkent tevens dat de sector niet in alle gevallen beschikt over de mogelijkheden om vooraf duidelijkheid te geven over de samenstelling van de mest. In het voorjaar dienen grote hoeveelheden mest afgevoerd te worden naar akkerbouwers. In deze korte periode maakt de logistiek het niet eenvoudig mest van bekende en homogene samenstelling te leveren.

De Nitraatrichtlijn staat een verrekeningssystematiek voor stikstof niet toe. De gebruiksnorm voor dierlijke mest heeft betrekking op één kalenderjaar. Voor fosfaat geldt deze beperking niet. Europese en nationale regelgeving laten naar oordeel van de commissie ruimte om – in beperkte mate – te verrekenen.

De commissie beveelt de minister van LNV dan ook aan de mogelijkheden voor een verrekening van fosfaat over het volgend kalenderjaar te onderzoeken. Aangezien fosfaat vanaf 2006 meer en meer de beperkende factor zal zijn in de aanwending van dierlijke mest kan de mogelijkheid om te verrekenen met fosfaat een fikse stimulans zijn om maximaal dierlijke mest in te zetten binnen de geldende gebruiksnormen.

Risicomijdend gedrag uit angst voor overschrijding, en de daaruit voortvloeiende sanctie, kan sterk gereduceerd worden. De acceptatiegraad voor dierlijke mest zal hierdoor stijgen.

3.1.3 Hollvoet BV Mestverwerking

Voorstel

Titel: Vaste/voortschrijdende waarden voor afzet gevaloriseerd product

Hollvoet scheidt varkensmest in een rulle en een dunne fractie. De rulle fractie is rijk aan droge stof en fosfaat, de dunne fractie rijk aan stikstof en arm aan droge stof en fosfaat. Deze laatste fractie, genaamd Lucrum Herba, wordt gebruikt als additionele stikstofbemesting voor grasland.

Hollvoet heeft voor Lucrum Herba een grootschalige opslag (6000 m³) om het product optimaal te kunnen uitleveren. Hollvoet stelt dat de samenstelling van Lucrum Herba constant van kwaliteit en gehalten aan stikstof is. De verplichte bemonstering per vracht levert echter veel variatie op in de uitslagen. Dit is volgens de initiatiefnemer inherent aan onnauwkeurigheden in de door de overheid voorgeschreven bemonsteringsapparatuur. De homogeniteit van het product maakt dat een aangepast bemonsteringsregime op zijn plaats is en een beter beeld zal geven van de daadwerkelijke gehalten. Concreet stelt men voor dagelijks één monster uit de opslag te nemen en deze wekelijks als mengmonster te laten analyseren. De analyseresultaten dienen verwerkt te worden tot een voortschrijdend gemiddelde. De motivatie daarbij is dat dit een stabielere meetreeks oplevert die de werkelijkheid dichter nadert dan dat bij leveringen uitsluitend afgaan wordt op het gehalte in het vrachtmonster. Dit laatste brengt voor de ontvanger dermate veel risico's van overschrijding op papier, dat het product niet meer goed is af te zetten. Daarnaast wil Hollvoet 1 op 1 contracten kunnen afsluiten voor transporten in de nabije omgeving.

De commissie hecht er aan experimenten met kleinschalige mestverwerking te stimuleren en daar waar mogelijkheden bestaan te faciliteren. De commissie ziet perspectief in kleinschalige mestverwerking die tot doel heeft een kwaliteitsverbetering aan te brengen in het af te zetten product. Er moet daarom ruimte gemaakt worden voor dit soort kleinschalige experimenten.

Gevraagde afwijking van Spoor 1

1. Dagelijks één monster nemen uit de opslag en deze in één wekelijks mengmonster laten analyseren. Dit in plaats van bemonstering en analyse per vracht. De analyseresultaten dienen te resulteren in een voortschrijdend gemiddelde.
2. Vrijstelling van bemonsteren, analyseren, AGR en GPS voor transport in de directe omgeving.

Advies

De commissie adviseert te onderzoeken of het regime van dagelijkse monsternamen en een voortschrijdend gemiddelde inderdaad een betere afspiegeling van de werkelijkheid is in het specifieke geval van Hollvoet dan bemonstering en analyse per vracht. Indien dit zo is adviseert de commissie Hollvoet ontheffing te verlenen voor bemonstering per vracht, en in plaats daarvan te werken met de voortschrijdende gemiddelde concentratie en de vervoerde volumes. **De commissie vraagt de minister Hollvoet te ondersteunen bij dit onderzoek.**

Dierlijke mest(producten) als kunstmestvervanger

Het oorspronkelijke voorstel van Hollvoet BV Mestbewerking was vooral gericht op het aanmerken van de dunne fractie Lucrum Herba als kunstmestvervanger. Na contact met het Ministerie van LNV is de commissie gebleken dat, gezien de nog lopende derogatie-onderhandelingen, dit op momenteel nog geen onderwerp is dat bespreekbaar gemaakt kan worden bij de Europese Commissie. De Europese Commissie kan een dergelijk verzoek opvatten als een poging van de Nederlandse overheid om de gebruiksnorm voor dierlijke mest te omzeilen. De commissie heeft begrip voor dit standpunt van het ministerie van LNV.

De commissie dringt er bij de minister op aan om, na het succesvol afronden van het traject rond het derogatieverzoek, bij de Europese Commissie het verzoek in te dienen om bepaalde dierlijke mestproducten als kunstmestvervanger te mogen aanmerken. Het gaat hierbij voornamelijk om stikstofrijke dunne fracties die het resultaat zijn van mestbewerking en –verwerking.

3.1.4 CUMELA Nederland

Voorstel

Titel: Tweede spoor mestdistributie

CUMELA Nederland is van mening dat de administratie van de vervoersbewijzen een taak is van de meststoffendistributeur. De administratie van de intermediair dient leidend te zijn. De intermediair zou nog uitsluitend, gelijk de BTW-administratie, periodiek een overzicht moeten versturen aan de Dienst Regelingen van de aan- en/of afvoer van fosfaat en stikstof per relatienummer (per klant). Daarnaast zou de intermediair de individuele Vervoersbewijzen Dierlijke Meststoffen (VDM's) aan de Algemene Inspectiedienst moeten aanleveren ten behoeve van handhaving en controle.

De administratie die de intermediair voert, maakt volgens CUMELA verbandcontroles mogelijk over de feitelijke afzet van A naar B. Een 'forensisch accountant' van de overheid controleert twee maal per jaar de boekhouding. Hierbij worden verbandcontroles uitgevoerd tussen ritstaten, werkbriefjes, tachograafschijven, facturering en kilometerregistraties. Deze verbandscontrole zou ter vervanging moeten dienen van de verplichting tot gebruik van GPS. Automatische Gegevensregistratie (AGR) wordt in zijn meest eenvoudige vorm nog wel ingevoerd om zo het verwisselen van mestmonsters te voorkomen. Bij goed gedrag wordt de frequentie van controle verlaagd. Bij slecht gedrag wordt de optie genoemd om het vooraf melden voor een bepaalde periode te hanteren.

Gevraagde afwijking van spoor 1

CUMELA Nederland vraagt voor meststoffendistributeurs ontheffing van de verplichting om ieder afzonderlijk VDM in te sturen aan de Dienst Regelingen. Daarvoor in de plaats vraagt CUMELA de mogelijkheid om periodiek cumulatieve gegevens over de aan- en afvoer van stikstof en fosfaat per relatienummer aan te leveren. CUMELA wil de controle op laad- en loslocatie door middel van GPS vervangen door verbandcontroles op het bedrijf van de intermediair. De controle op de individuele transporten dient in handen te zijn van de AID. De intermediair dient hiervoor ieder VDM aan de AID aan te leveren.

Advies commissie

De commissie constateert, na mondelinge toelichting door de initiatiefnemer, dat het voorstel mede is ingegeven door het gebrekkig functioneren van de Dienst Regelingen. Volgens CUMELA is de administratie van de Dienst Regelingen (voorheen Bureau Heffingen) niet op orde. Dit heeft tot gevolg dat bedrijven regelmatig meerdere malen hun administratie moeten overleggen.

De commissie is van mening dat het voor de controle op de meststromen van essentieel belang is dat de transportbewegingen centraal en op het niveau van individuele transporten geregistreerd worden bij de overheid. Gegevens zijn hierdoor direct beschikbaar voor controlerende instanties. Dit doet recht aan de versterking van het toezicht op de meststromen zoals dit Kabinet voor ogen heeft.

In het voorstel van CUMELA wordt een extra informatiestroom geïntroduceerd. De intermediair dient aan de Dienst Regelingen periodiek overzichten aan te leveren van de aan- en afvoer van fosfaat en stikstof bij iedere individuele klant. Daarnaast dient ieder VDM afzonderlijk aan de AID aangeleverd te worden. De commissie acht het in het kader van administratieve lastenverlichting geen goede ontwikkeling indien de intermediaire sector gevraagd wordt informatie tweemaal aan te leveren aan de overheid.

CUMELA Nederland verzoekt om een herverdeling van taken en bevoegdheden van de uitvoerende en controlerende instanties van het ministerie van LNV. De commissie rekent het niet tot haar opdracht om hier een uitspraak over te doen.

De commissie is van mening dat het goed functioneren van de Dienst Regelingen essentieel is voor het welslagen van spoor 1. De minister dient oog te hebben voor vermindering van administratieve lasten, maar meer nog van administratieve frustratie. De commissie adviseert de minister van LNV dan ook met klem alles in het werk te stellen om problemen zoals die zich tot op heden onder MINAS voordoen vanaf 1 januari 2006 te voorkomen. Bedrijven mogen in de ogen van de commissie niet in onzekerheid gelaten worden over de juistheid van hun mineralenboekhouding van jaren geleden. Ook vraagt de commissie aan het ministerie er zorg voor te dragen dat het bedrijfsleven dubbel werk bespaard blijft.

Op het punt van GPS oordeelt de commissie negatief. GPS is een vertrouwde techniek die meer en meer een vaste plaats krijgt in de transportsector. De commissie is van mening dat de wijze waarop de minister van LNV invulling wil geven aan de controle met behulp van GPS, gekoppeld aan AGR, een effectieve en efficiënte controle mogelijk maakt. De commissie onderkent wel de noodzaak van integrale bedrijfscontroles door de controlerende instanties van het ministerie van LNV. Deze bedrijfscontroles dienen echter niet ter vervanging van, maar als aanvulling op de controle-instrumenten die onderdeel uitmaken van spoor 1. De commissie ziet hier vooral een rol weggelegd voor de AID.

3.1.5 Bureau Mestafzet (mestverwerking)

Voorstel

Titel: Voorstel voor 2^e spoor distributievariant voor mestverwerking

Veertien bedrijven die zich bezig houden met de industriële verwerking van dierlijke mest geven middels een voorstel aan in aanmerking te willen komen voor een uitzondering onder spoor 2. De bedrijven hebben gemeenschappelijk dat zij de mest bewerken tot hoogwaardige bemestingsproducten en deze vervolgens op diverse deelmarkten afzetten. De verwerkers stellen dat hun producten zodanig opgewaardeerd zijn, dat deze op professionele markten kunnen worden afgezet, en niet meer de risico's van onbewerkte mest kennen. Onderscheid wordt gemaakt tussen vaste en vloeibare mest, en tussen afzet binnen en buiten de landbouw.

Het betreft een geaggregeerd voorstel van verschillende bedrijven met onderscheiden situaties. Deze situaties worden niet allen apart voorgelegd. Het voorstel heeft betrekking op de afvoer van de producten uit de mestverwerking. Voor de aanvoer van de onbewerkte mest naar de verwerkingsinstallatie conformeert men zich aan spoor 1.

Gevraagde afwijking van spoor 1

Afvoer vindt plaats naar gespecialiseerde tuinbouwbedrijven, land- en tuinbouw, openbaar groen, sportvoorzieningen, de groothandel, tuincentra en export binnen en buiten de EG. Er wordt ontheffing gevraagd van de verplichtingen die gelden voor de afvoer van dierlijke mestproducten die afkomstig zijn uit de mestverwerkingsinstallatie. Het gaat dan om het bemonsteren en analyseren van iedere afgevoerde vracht, het vervoersbewijs dierlijke meststoffen, AGR en GPS. De verantwoording van de afgevoerde meststoffen vindt plaats door middel van vastlegging in de bedrijfsadministratie (uitslagregisters) en de bedrijfsfacturering. De bestemming volgt uit de financiële bedrijfsadministratie.

Advies commissie

De commissie staat positief tegenover het opwaarderen van dierlijke mest tot een kwaliteitsproduct door middel van verwerking. De commissie staat ook positief tegenover uit de mestketen nemen van dierlijke mest door afnemers buiten de Nederlandse landbouw te bedienen (export, tuincentra, groenvoorziening, etcetera). Gezien de algemeenheid van het voorstel kan de commissie echter geen generiek positief advies geven. De commissie kan geen inschatting maken van de individuele omstandigheden van de veertien aangesloten bedrijven en hun afzetmarkt. **Daarom adviseert de commissie de minister het volgende:**

1. **Stapelbare mest die verwerkt wordt tot hoogwaardige producten met een bestemming buiten Nederlandse landbouw: wanneer deze producten worden vervaardigd in een verwerkingsinstallatie en er sprake is van een stabiel eindproduct, kunnen de spoor 1 verplichtingen bij afvoer vervallen. Voorwaarden die hier aan verbonden moeten worden zijn in ieder geval:**
 - een inzichtelijke bedrijfsadministratie waaruit blijkt welke hoeveelheden van welk product naar welke bestemming zijn afgevoerd;

- **vermelding van de minerale samenstelling (stikstof en fosfaat) op de verpakking of op een begeleidend document bij iedere afgevoerde partij of verpakking.**

De minister dient te bezien of de situaties bij de verschillende bedrijven voldoende overeenkomst vertonen om hiervoor een generieke vrijstelling voor op te stellen of bedrijven op individuele basis te ontheffen van bepaalde verplichtingen.

2. Drijfmest: het is onvoldoende duidelijk of de eindproducten van de verwerking van drijfmest zich in voldoende mate onderscheiden van onbewerkte drijfmest. Het is voor de commissie dan ook niet vast te stellen of de aard van het eindproduct en de daaraan verbonden positieve handelswaarde automatisch met zich meebrengt dat het buiten de landbouw wordt aangewend en de fraudedruk is verdwenen is. De commissie onthoudt zich op dit punt van advies.
3. De eindproducten van mestverwerking die in de Nederlandse landbouw worden afgezet dienen te blijven vallen onder de verplichtingen van spoor 1. **Wel zou bij zeer stabiele gehalten het bemonsteringsregime aangepast moeten kunnen worden gelijk het advies dat gegeven wordt voor Hollvoet Mestbewerking BV. De bewijslast moet bij de ondernemer liggen. De te hanteren norm moet door de overheid worden vastgesteld. De individuele onderneming zou in zo'n geval een ontheffing dienen te ontvangen.**

3.1.6 Bureau Mest Afzet (Golden Harvest)

Voorstel

Titel: Voorstel 2^e Spoor Mestdistributie Golden Harvest

Golden Harvest is een samenwerkingsproject van mestverwerkers en pluimveehouders. Alle op de veehouderijbedrijven geproduceerde pluimveemest wordt door de mestverwerkers afgenomen en verwerkt tot organische stoffen. De meststoffen worden buiten de Nederlandse landbouw afgezet. Golden Harvest is in 1998 gestart als een beleidsexperiment van het Ministerie van LNV. Het experiment heeft tot doel om ervaring op te doen met mestafzetovereenkomsten, waarbij op aantoonbare wijze de geproduceerde mest wordt verwerkt en afgezet buiten de Nederlandse Landbouw. Het experiment loopt nog steeds. Momenteel participeren 13 pluimveehouders en 4 mestverwerkers. In het experiment krijgen de deelnemende bedrijven ontheffing van het uitbreidingsverbod (artikel 55 eerste lid Meststoffenwet).

Gevraagde afwijking van spoor 1

In feite bestaat het voorstel uit twee delen:

1. mestproductie en -afvoer van de veehouderijbedrijven;
2. mestafvoer van het mestverwerkingsbedrijf.

Bij de mestproductie en -afvoer van de pluimveehouderijbedrijven (ad 1) vraagt BMA om ontheffing van de verplichting tot bemonsteren, analyseren en AGR/GPS. Bij de afvoer van de mestproducten van de mestverwerking (ad 2) wordt aangesloten bij het voorstel van BMA Voorstel 2^e spoor distributievorm voor mestverwerking (zie 3.1.5).

Advies commissie

De commissie adviseert negatief over het verzoek tot de gevraagde ontheffingen. Reden hiervoor is dat bij Golden Harvest reeds sprake is van een door de minister van LNV verstrekte ontheffing. Het voorstel grijpt in op de voorwaarden zoals deze verbonden zijn aan het beleidsexperiment. De commissie vindt het onverstandig hier ontheffing op ontheffing te stapelen. Bovendien heeft de commissie geen evaluatie van het experiment in handen gekregen die de commissie inzicht had kunnen geven in het feitelijke succes van het experiment.

3.1.7 Mestverbranding

De commissie is van mening dat bedrijven die hun dierlijke mest blijvend buiten de mestketen brengen door middel van verbranding onder voorwaarden vrijgesteld dienen te worden van de verplichting om iedere vracht mest te bemonsteren en te analyseren op stikstof en fosfaat.

De volgende voorwaarden dienen in ieder geval te gelden:

1. De veehouder dient al zijn geproduceerde mest, behoudens eventueel op eigen bedrijf plaatsbare hoeveelheden, af te zetten aan de verbrandingsinstallatie;
2. De afzet dient voorafgaande aan een kalenderjaar contractueel vastgelegd te worden;
3. De afgevoerde mest dient te worden gewogen;
4. De verbrandingsinstallatie dient een inzichtelijke administratie te voeren van alle aangevoerde mest.

De commissie adviseert de minister in overleg te treden met partijen die voornemens zijn dierlijke mest door middel van verbranding buiten de mestketen te brengen. Overleg dient plaats te vinden op basis van voorstellen uit de sector.

3.1.8 Samenvatting

Samenvattend komt de commissie op basis van de type 1-voorstellen tot de volgende adviezen voor spoor 1:

1. Onderzoek de mogelijkheid van het (beperkt) verrekenen van fosfaat over twee kalenderjaren;
2. Dien na succesvolle afronding van de derogatieonderhandeling bij de Europese Commissie het verzoek in om bepaalde mestfracties als kunstmestvervanger aan te kunnen wijzen;
3. Overleg met partijen uit de sector die plannen hebben om mest te verbranden, of dit reeds doen, over de mogelijkheden van een alternatief regime voor mestafvoer. Start dit overleg op basis van concrete plannen uit de sector;
4. Ondersteun onderzoek naar de mogelijkheid om stabiele mestverwerkingsproducten op basis van een alternatief bemonsteringsprotocol af te voeren. Initiatief hiervoor dient te liggen bij de sector.
5. Zorg voor een soepele administratieve verwerking bij de Dienst Regelingen bij aanvang van het nieuwe mestbeleid. Geef aandacht aan administratieve lastenverlichting maar meer nog aan het voorkomen van administratieve frustratie. Zorg ervoor dat het bedrijfsleven geen dubbel werk uit te voeren krijgt als gevolg van onvolkomenheden bij de Dienst Regelingen.

3.2 Type 2-voorstellen

3.2.1 Analyse voorstellen

De type 2-voorstellen kenmerken zich door een gedifferentieerde invulling van spoor 2 maar kennen wel een aantal duidelijke overeenkomstige elementen die in het merendeel van de voorstellen terugkomen:

- De verplichting tot bemonsteren en analyseren van dierlijke mest wordt vervangen door een vorm van forfaits. Het onderscheid zit hem in het soort forfait (gemiddeld forfait, bedrijfsspecifiek forfait, productieforfaits, etc.) en de mate waarin bemonsteren en analyseren nog dient als controlemiddel (variërend van in het geheel niet tot silomonsters en periodieke vrachtbemonstering).
- De eerstelijnscontrole is over het algemeen onderbelicht. In een aantal voorstellen wordt de controle zelfs volledig aan de overheid overgelaten. Een aantal voorstellen bevatten een certificeringssysteem dan wel een aanzet hiertoe.
- In de meeste voorstellen is er sprake van een vorm van mestafzetcontracten waarbij productie en plaatsingsruimte aan elkaar worden gekoppeld. De variatie wordt gevonden in de vooraf te contracteren hoeveelheid dierlijke mest (van 50% tot de gehele productie). In de meeste gevallen is er sprake van levering- en afnameplicht.
- De registratie van de contracten is bij vrijwel alle voorstellen in handen van de initiatiefnemers. Het contractueel vastleggen van hoeveelheden mineralen wordt in de meeste gevallen gezien als een waarborg van de aan- en afvoer. In een deel van de voorstellen is tevens sprake van het vastleggen van de uiteindelijke transporten (met of zonder vervoersbewijs of met een vervoersbewijs per dag).

De initiatieven uit de sector zoals deze bij de commissie zijn ingediend, zijn groeiend in kwaliteit en volledigheid. Er is door de initiatiefnemers serieus omgegaan met de vragen en opmerkingen die binnen de commissie leven. De commissie bespeurt duidelijk een worsteling bij de initiatiefnemers als het gaat om het verkennen van de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid. Welk deel van de eerstelijnscontrole nemen wij als sector voor onze rekening? Initiatiefnemers zijn tevens zoekende naar de kans die zij maken in de markt om een goede afweging te maken over eventuele investeringen. Hoe staat men in de markt?

Uit de voorstellen blijkt een grote mate van onvrede over de verplichting tot bemonsteren en analyseren van iedere aan- en afgevoerde vracht dierlijke mest. Deze onvrede heeft volgens de commissie een aantal achtergronden:

- Kosten van bemonsteren en analyseren: alom wordt voor bemonsteren en analyseren een bedrag genoemd van € 1,- tot 1,50 per ton afgevoerde mest. De totale kosten voor de veehouderijsector bedragen dan circa € 15 tot 22,5 miljoen (8 tot 10% van totale kosten voor de afvoer van mest). Deze kosten worden bestempeld als onnodig.
- Afhankelijkheid van intermediaire ondernemingen: de verplichting tot bemonsteren brengt met zich mee dat voor de afvoer van dierlijke mest intermediaire ondernemingen ingeschakeld moeten worden. Transport op korte afstand tussen boeren met eigen voertuigen of het inschakelen van lokale loonwerkers is hiermee niet mogelijk. Een deel van de veehouderij beklagt zich over de geringe invloed die zij hierdoor heeft op de afzetprijs.

- Onnauwkeurigheid van bemonsteren: de onnauwkeurigheid waarmee de bemonstering en analyse van dierlijke mest gepaard gaan, is de sector een doorn in het oog. In de sector bestaat de overtuiging dat door onnauwkeurigheden in het stelsel, nu en in de toekomst, onterecht sancties opgelegd worden.

Het werken met forfaits en/of aangepaste bemonsteringsregimes is in de ogen van de initiatiefnemers veruit te prefereren boven bemonsteren en analyseren zoals voorgeschreven in spoor 1. Forfaits geven duidelijkheid vooraf, vergroten de acceptatiegraad in de akkerbouw en voorkomen onnodige sancties.

3.2.2 Beoordeling en advies voorstellen

De commissie komt tot de volgende beoordeling van de type 2-voorstellen. De voorstellen zijn groeiend in kwaliteit en volledigheid, maar afzonderlijk nog onvoldoende operationeel uitgewerkt om te kunnen gelden als een volwaardig alternatief voor spoor 1.

De constatering dat de voorstellen nog niet volwaardig zijn heeft in hoofdzaak te maken met twee zaken: de methode van hoeveelheidsbepaling en de eerstelijnscontrole. In de voorstellen ontbreekt het aan bewijs dat het gebruik van forfaits afdoende is om de aan- en afvoer van fosfaat en stikstof te borgen (punt 4.1 uit het toetsingskader). De commissie heeft uit de voorstellen nog niet het vertrouwen gekregen dat de milieudoelstellingen met behulp van forfaits te realiseren zijn (punt 2.2 uit het toetsingskader).

De commissie heeft tevens moeten constateren dat de voorstellen nog onvoldragen zijn als het gaat om het invullen en inrichten van een systematiek van eerstelijnscontrole die de minister van LNV het vertrouwen kan geven dat toezicht op toezicht vanuit de overheid hierbij afdoende zou zijn. Deze eerstelijnscontrole is van essentieel belang voor zowel de minister van LNV als voor de initiatiefnemers. Zonder eerstelijnscontrole kan er voor de minister van LNV geen sprake zijn van toezicht op toezicht en een verlaagde handhavingsinspanning. Voor de initiatiefnemers is een serieuze aanpak van de eerstelijnscontrole een voorwaarde om op onderdelen van het mestbeleid de teugels iets te vieren en ruimte te krijgen voor een alternatieve aanpak.

Om te komen tot een effectieve eerstelijnscontrole dienen overheid en sector rekening te houden met de volgende aandachtspunten:

1. Zelfregulering, bij voorkeur gekoppeld aan bekende en zo uniform mogelijke kwaliteitssystemen is een aantrekkelijk perspectief in de landbouwsector. In de ex-ante analyse van het nieuwe mestbeleid is op het belang ervan voor het mestbeleid al gewezen, met name in de mestmarkt. Overheidscontrole zou zich, bij gebleken goede werking, dan kunnen beperken en vervolgens ingezet kunnen worden als eerstelijnscontrole op de zelfregulering en aanvullende sanctionering van de afwijkers.
2. De landbouwsector kent dit soort systemen. Ze werken het sterkst als er een marktbelang is gediend met naleving en wanneer niet-naleving leidt tot verlies van markten, contracten, boetes of imagoschade voor een bedrijf. Zwak werken die systemen, waar alleen een overheidsbelang is gediend. Sancties zijn dan soms te licht,

komen te laat of worden inconsequent. Marktbelang in de keten kan omschreven worden als een voorwaarde voor zelfcontrole systemen.

3. Waar de fraudedruk – en daarmee dus het economische belang van bedrijven - te groot is, werkt zelfregulering slecht of niet. De reden is duidelijk. Beperking van mestproductie, die mogelijk gevolgen heeft voor dieraantallen, voor bedrijven en die dus groot economisch nadeel kan betekenen, laat zich via zelfcontrole niet goed of helemaal niet doorvoeren.
4. Gegeven het belang dat overheidshandhaving in het nieuwe mestbeleid, zowel vanuit het Nederlandse perspectief als vanuit het Europese perspectief, heeft, en de specifieke verantwoordelijkheid waarop de overheid wordt aangesproken in het derogatiebeleid, is de introductie van vormen van zelfcontrole alleen verantwoord wanneer zeker is dat ze werken. LNV kan zich om de eerder aangegeven redenen geen risico veroorloven.
5. In het algemeen geldt, dat verfijning van regelgeving de handhaving moeilijker maakt en soms de ontduikingsmogelijkheden vergroot. Binnen de belastingwetgeving is dat mechanisme berucht en leidt tot reparatie op reparatie. Verfijningen, in de aanloop naar nieuwe regelgeving, verstoren daarnaast het toch al onder druk staande proces van de voorbereiding van de administratieve organisatie van de uitvoering en controle van het mestbeleid. Heldere en eenvoudige regelgeving is het beste uitgangspunt voor succesvolle handhaving. Het risico het mestbeleid te beginnen met een falende uitvoering en een daardoor verder teruglopend draagvlak, wordt daardoor vergroot. Bij en na de invoering van MINAS traden beide effecten op, ten nadele van de handhaving. Experimenten, waarvoor uitzonderingen in de regelgeving worden gemaakt of verfijningen moeten worden toegepast, moeten dus heel behoedzaam worden gehanteerd in het kader van het precaire mestbeleid.

De commissie moet concluderen dat geen van de initiatieven als geheel voldoet aan de voorwaarden zoals deze zijn geformuleerd voor spoor 2 en zoals deze zijn opgenomen in het toetsingskader. De commissie adviseert de minister van LNV daarom geen integrale ontheffingen te verlenen aan type 2-voorstellen.

3.3 Beoordeling en advies perspectiefvolle elementen

3.3.1 Inleiding

De Commissie vindt het van groot belang om daar waar mogelijk gebruik te maken van vernieuwende krachten en initiatieven in de sector. De commissie acht het dan ook noodzakelijk om positieve elementen uit de verschillende voorstellen op hun eigen merites te beproeven en te beoordelen.

De elementen kunnen volgens de commissie een bijdrage leveren aan perspectiefvolle ontwikkelingen in de sector. Deze ontwikkelingen moeten leiden tot:

- een beweging richting een mestketen met structuur, weg van de daghandel;
- een gerichtheid op eigen verantwoordelijkheid en eerstelijnscontrole vanuit de sector;
- en
- meer aandacht voor mest als product en de akkerbouwer als klant.

In de navolgende paragrafen volgt een samenvatting van perspectievolle elementen uit de voorstellen.

3.3.2 Contractuele levering- en afnameplicht tussen veehouder en akkerbouwer.

In meerdere initiatieven komt het voorstel terug om de afzet van dierlijke mest te borgen middels leveringscontracten met levering- en afnameplicht. In de uitwerking van de verschillende initiatieven zit variatie op het punt van de hoeveelheid te contracteren mest en de partijen die betrokken zijn bij de leveringsovereenkomst (1 op 1 contract tussen veehouder en eindgebruiker dan wel leveringsovereenkomst tussen veehouder en tussenpersoon enerzijds en tussenpersoon en eindgebruiker anderzijds). De duur van de overeenkomst varieert van 1 tot maximaal 4 jaar.

De commissie oordeelt positief over het gebruik van contracten omdat dit kan bijdragen aan rust op de mestmarkt en verhoging van de acceptatiegraad in de akkerbouw. Bij langdurige relaties is de samenstelling van de mest naar verwachting beter bekend en kan de veehouder beter inspelen op de behoeftes van de afnemer van zijn mest. Er is ruimte voor het ontstaan van vertrouwensrelaties.

3.3.3 Differentiëren naar tekort en overschotgebieden

Mest, en dan vooral mest uit overschotgebieden, wordt in tekortgebieden anders ervaren dan in overschotgebieden. In overschotgebieden wordt een veehouder met een aanzienlijk bedrijfsoverschot, vanwege de beperkte plaatsingsruimte in de directe omgeving, al snel geconfronteerd met hoge afzetkosten. De akkerbouwer in overschotgebieden heeft in zijn directe omgeving een overaanbod van dierlijke mest. Dit betekent een ruime keuze uit soorten mest, relatief hogere vergoedingen voor de afname van mest en een grotere druk om meer mest in ontvangst te nemen – uiteraard tegen een vergoeding – dan de eigen plaatsingsruimte toestaat. In tekortgebieden heeft de veehouder over het algemeen voldoende plaatsingsruimte in de nabije omgeving. Er is weinig concurrentie van collega's op de markt van afzetruimte. De akkerbouwer in tekortgebieden kan onder bepaalde omstandigheden geconfronteerd worden met een tekort aan mestaanbod. De keuze in soorten mest is beperkter en de veehouder is minder bereid een vergoeding te betalen voor de afname van zijn mest. Overschot- en tekortgebieden zijn daarmee van elkaar te onderscheiden situaties waarop het beleid kan differentiëren.

3.3.4 Bedrijfsspecifieke forfaits

Een manier om meer inzicht te krijgen in de gehalten in mestvrachten is het werken met bedrijfsspecifieke forfaits. Dit type forfaits is in meerdere van de voorstellen terug te vinden. Los van de vraag of de aan- en afvoer van dierlijke mest op basis van forfaits of op basis van bemonstering en analyse dient plaats te vinden, kan het bedrijfsspecifieke forfait nuttige informatie opleveren voor veehouders en akkerbouwers die in de private sfeer onderling afspraken maken over de levering van mest.

Wanneer bedrijfsspecifieke forfaits ter vervanging van de systematiek van bemonsteren en analyseren gaan gelden, treedt in de sfeer van controle en handhaving een aantal complicaties op. Dit maakt het principe van bedrijfsspecifieke forfaits als

sturingsinstrument in de private sfeer niet minder waardevol. Alleen zal goed gekeken moeten worden waar en hoe dit op korte termijn kansrijk kan worden toegepast. Wanneer bedrijfsspecifieke forfaits worden gecombineerd met voldoende controlemonsters, kan een forfaitair systeem ontstaan waarvan de nauwkeurigheid in de buurt komt van die van wegen en bemonsteren per vracht. Hiermee is echter nog onvoldoende ervaring opgedaan (zie ook § 3.4).

3.3.5 Internetapplicaties

Een aantal voorstellen weet een behoorlijke administratieve ontwikkelslag te maken door de administratie vrijwel volledig via internetapplicaties te doen verlopen. Een aantal voorstellen loopt daarin voor op de ontwikkelingen bij de overheid. De commissie ziet vele voordelen in het gebruik van slimme ICT-oplossingen voor zowel de overheid (controle en handhaving) als de sector (eerstelijnscontrole, administratieve borging richting de overheid).

3.3.6 Organisator

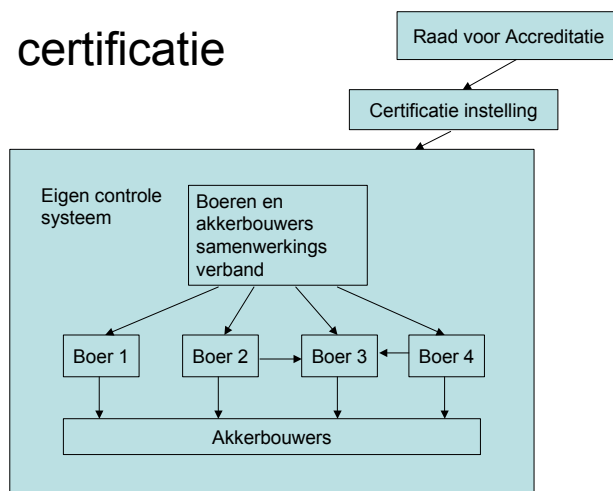
Een organisator kan een bijdrage leveren aan het structureren van de mestmarkt. Het voor een langere periode afstemmen van vraag en aanbod kan rust op de mestmarkt brengen. De daghandel wordt hiermee minder prominent en minder dominant in het denken en doen van actoren. Overheid noch sector heeft op voorhand echter een helder beeld van de exacte invulling van deze rol van organisator. De minister van LNV kan de voorstellen benutten om helder te formuleren waaraan een organisator moet voldoen. De commissie is zich daarbij bewust van het feit dat het hier om een deels nieuwe rol gaat, die in samenspraak tussen sector en overheid ontwikkeld moet worden, en een aantal iteratieslagen nodig heeft om tot een voor beide partijen optimale uitwerking te komen.

Wanneer sprake is van directe 1 op 1-contracten tussen leveranciers en afnemers zorgt de organisator voor de registratie en controle van de contractueel overeengekomen verplichtingen.

3.3.7 Certificering

Een essentiële stap in de borging van kwaliteit, traceerbaarheid en zelfcontrole is certificering. Partijen kunnen zelf of gezamenlijk heldere certificatiecriteria (generiek en specifiek) opstellen en deze laten vaststellen door een onafhankelijk college van deskundigen met kennis en draagvlak in de sector. In deze criteria kan ook de vigerende wet- en regelgeving opgenomen worden. Hierna kunnen certificatie-instellingen onder toezicht (accreditatie) van de Raad voor Accreditatie bedrijven of groepen van bedrijven certificeren. Certificatie op systeemniveau borgt de transparantie bij de bedrijven en in de keten en richt zich op het continue verbeteren van de bedrijfsvoering. Certificatie op proces- en productniveau houdt zich voornamelijk bezig met de productkwaliteit en het beheersen van de risico's in het proces.

certificatie



3.3.8 Conclusie en advies

De commissie komt tot de conclusie dat op dit moment een aantal van de type 2-voorstellen groeiend is in kwaliteit en volledigheid, maar nog niet volledig operationeel is. Dit laatste heeft ook te maken met de situatie dat diverse partijen de koers van de commissie hebben afgewacht om de eigen lijn te kunnen bepalen. Er blijven bij de commissie met name nog vragen leven op het gebied van de betrouwbaarheid van de verschillende vormen van forfaits zoals deze worden gepresenteerd, en de invulling van de eerstelijnscontrole.

De commissie ziet in de verschillende voorstellen uiteenlopende waardevolle elementen. Om deze elementen mee te kunnen nemen in de beleidsvoorbereiding en de verdere ontwikkeling van het mestbeleid, ook na 1 januari 2006, adviseert de commissie een praktijkproef uit te voeren.

3.4 Praktijkproef bedrijfsspecifieke forfaits

3.4.1 Inleiding

Perspectiefvolle elementen dienen op hun eigen merites beoordeeld en beproeft te worden. Uit de gevoerde gesprekken en uit de ingediende voorstellen concludeert de commissie een grote behoefte in de sector om de hoeveelheidsbepaling bij de aan- en afvoer van mest te baseren op een vorm van forfaits. De commissie is van mening dat de sector de ruimte moet krijgen om de mogelijkheden en onmogelijkheden van forfaits in een praktijksituatie uit te testen. De commissie heeft de Directie Kennis van het ministerie van LNV gevraagd een korte verkenning te verrichten naar de verschillen tussen een systeem van bemonsteren en analyseren, een forfaitair systeem gebaseerd op gemiddelden en een systeem van bedrijfsspecifieke forfaits met validatie door controlebemonstering. De resultaten van deze studie zijn opgenomen in bijlage 8.

Conclusie uit deze studie is dat het milieurisico bij het gebruik van een bedrijfsspecifiek forfait met controlebemonstering enigszins groter is dan bij bemonstering en analyse van alle vrachten. De commissie acht deze uitkomst voldoende perspectiefvol om nader onderzoek in de vorm van een praktijkproef voor te stellen. **De commissie adviseert aan de minister van LNV dan ook om een praktijkproef uit te voeren om na te gaan of een bedrijfsspecifiek forfait met controlebemonstering een evenwaardig alternatief is voor het bemonsteren en analyseren van dierlijke mest per vracht.** De commissie acht een dergelijke praktijkproef van groot belang omdat een werkbaar bedrijfsspecifiek forfait in potentie kan leiden tot:

- administratieve lastenverlichting;
- afname van de productiekosten in de veehouderij;
- hogere acceptatiegraad in de akkerbouw;
- grotere acceptatie van het beleid in de sector.

Wanneer de praktijkproef slaagt ontstaat er een situatie waarbij er sprake blijft van periodieke bemonstering van afgevoerde vrachten ter validatie van het bedrijfsspecifieke forfait. Deze bemonstering en analyse blijven naar mening van de commissie noodzakelijk om de kwaliteitsvergelijking met spoor 1 overeind te houden. Een geslaagde praktijkproef kan resulteren in een situatie waarbij een deel van de mest op basis van daghandel via spoor 1 en een deel van de mest via spoor 2-organisaties in een meer gestructureerde markt wordt afgezet. Binnen spoor 2 dient daarbij sprake te zijn van eerstelijnscontrole en certificering ter borging van de systematiek. Daarbij zijn 1 op 1-contracten met verplichte levering- en afnameplicht een kansrijk instrument.

3.4.2 Resultaat praktijkproef

Een praktijkproef dient antwoord te geven op de vraag of en onder welke voorwaarden een bedrijfsspecifiek forfait resulteert in een sturing die gelijkwaardig is aan een systeem van bemonsteren en analyseren per vracht. Een aantal elementen is hierbij van belang:

1. Het bedrijfsspecifieke forfait moet over een geheel kalenderjaar een juiste weergave zijn van de afvoer van het overschot aan mineralen vanaf een veehouderijbedrijf. Dit is noodzakelijk om de gebruiksnorm te kunnen handhaven en toe te kunnen zien op de verantwoordingsplicht van overschotbedrijven.
2. De praktijkproef moet aantonen met welke frequentie er een controlemonster genomen dient te worden om met een bepaalde mate van betrouwbaarheid het forfait te kunnen valideren. Startpunt voor het vaststellen van een bedrijfsspecifiek forfait dienen de analyseresultaten te zijn uit de jaren 2004 en 2005 van MINAS;
3. De mest die gedurende een kalenderjaar van een veehouderij wordt afgevoerd gaat over het algemeen naar meerdere afnemers. Het is de vraag in hoeverre het bedrijfsspecifieke forfait in voldoende mate een juiste afspiegeling is van de mineralengehalten van individuele vrachten. De pilot moet antwoord geven op de vraag of het bedrijfsspecifieke forfait binnen bepaalde marges een juiste afspiegeling is van de mineralengehalten in een individuele vracht.
4. Indien uit 3 blijkt dat het bedrijfsspecifieke forfait geen juiste afspiegeling geeft is de vraag aan de orde of het mogelijk is met dit forfait de afvoer van meerdere vrachten naar één en dezelfde afnemer te verantwoorden. Dit zou in de praktijk kunnen betekenen dat de toepassing van het bedrijfsspecifieke forfait beperkt wordt tot die

omstandigheden waarbij het gehele overschot van een veehouderij naar slechts een beperkt aantal afnemers gaat. De pilot dient antwoord te geven op de vraag waar de grens getrokken moet worden.

5. Het aanpassen van het forfait op basis van uitslagen van bemonstering en analyse kan op verschillende momenten plaatsvinden. De pilot dient antwoord te geven op de vraag wanneer en hoe vaak dit gedurende een kalenderjaar dient te gebeuren. Keuzemogelijkheden variëren van direct na het bekend worden van het analysesresultaat (meest nauwkeurig) tot eenmaal per jaar aan de start van een nieuw kalenderjaar (uitvoeringstechnisch het meest eenvoudig).

3.4.3 Opzet

De commissie vindt het van belang dat een aantal initiatiefnemers de ruimte krijgt om deel te nemen aan een praktijkproef. De commissie acht het daarnaast ook van groot belang dat de intermediaire sector geen investeringen pleegt in AGR/GPS die achteraf door wijziging in regelgeving niet rendabel blijken te zijn. **De commissie adviseert de minister van LNV daarom voor de duur van de praktijkproef een vrijstelling te verlenen voor AGR/GPS aan alle ondernemingen. Het generieke spoor 1 beleid wordt daarmee formeel van kracht per 1 januari 2006, maar de werking naar de intermediaire sector toe wordt uitgesteld voor de periode van één jaar tot 1 januari 2007.** De intermediaire sector heeft zo de gelegenheid zijn investeringen af te stemmen op de uitkomst van de praktijkproef.

Voor de uitvoering van de praktijkproef ziet de commissie in hoofdlijnen twee alternatieven:

1. *De ontheffingsvariant*: er wordt ontheffing voor spoor 1 verleend aan die initiatiefnemers die vóór 1 oktober 2005 met een operationeel voorstel voor spoor 2 komen, dat gebaseerd is op bedrijfsspecifieke forfaits met controlemonsters en een eerstelijns toezicht door middel van certificering;
2. *De pilotvariant*: spoor 1 wordt onverkort voor de gehele sector ingevoerd. Simultaan hieraan werkt een groep bedrijven uit verschillende veehouderijsectoren, onder begeleiding van een extern onderzoeksinstituut, met bedrijfsspecifieke forfaits met controlebemonstering.

3.4.4 De ontheffingsvariant

De commissie adviseert de minister de volgende voorwaarden te verbinden aan de ontheffingsvariant:

1. Er dient sprake te zijn van een organiserende partij bij het koppelen van productie en plaatsingsruimte voor dierlijke mest dan wel een partij die zorgdraagt voor de registratie van en de controle op 1 op 1-contracten;
2. De organisator dient te beschikken over een intern systeem van controle, handhaving en sanctionering en de boringsystematiek dient gecertificeerd te zijn;
3. Er dient gebruik gemaakt te worden van bedrijfsspecifieke forfaits gebaseerd op voortschrijdende gemiddelden en gevalideerd door periodieke bemonstering;
4. De organisatie en de boringsystematiek dienen toegankelijk te zijn voor toezicht op toezicht vanuit de overheid.

De commissie beveelt de minister van LNV aan een beperkt aantal partijen uit het bedrijfsleven op korte termijn uit te nodigen om vóór 1 oktober 2005 met een concreet en volledig uitgewerkt initiatief te komen, op basis van een programma van eisen. De randvoorwaarden zoals hierboven beschreven, kunnen als kader dienen voor het programma van eisen. Voor wat betreft de uit te nodigen partijen komen met name die organisaties in aanmerking, waarvan het huidige voorstel binnen de scope van de proef valt of gaat vallen en reeds een behoorlijke mate van uitwerking kent. De commissie rekent hiertoe de voorstellen van LTO Nederland, De Groene Belangenbehartiger, Mestbureau West en Mestac.

De commissie onderscheidt in de uitwerking van de praktijkproef op basis van een ontheffing twee soorten voorstellen:

1. Directe 1 op 1 relaties: hierbij worden productie en plaatsingsruimte direct aan elkaar gekoppeld. De leverancier en de afnemer van de dierlijke mest sluiten onderling een contract met elkaar af met levering- en afnameplicht. De organisator kan bemiddelen in het bij elkaar brengen van de twee partijen.
2. Koppeling van productie aan plaatsingsruimte via een organisator: hierbij wordt de totale productie of het totale overschot van aangesloten veehouders gekoppeld aan de totale plaatsingsruimte van aangesloten afnemers. De organisator draagt hierbij zorg voor deze koppeling en het bewaken van de balans tussen productie en plaatsingsruimte. De individuele ondernemers sluiten een contract af met de organisator.

In de uitwerking en uitvoering zal het geschetste onderscheid vooral van invloed zijn op de schaal van de praktijkproef. Bij directe 1 op 1 relaties is het relatief eenvoudig de omvang van de praktijkproef op een wenselijk niveau te krijgen. Ieder 1 op 1 contract staat immers op zichzelf. Bij de koppeling van productie aan plaatsingsruimte via een organisator is de verwachting van de commissie dat dit uitsluitend als werkbaar systeem kan functioneren als er sprake is van een bepaalde omvang. Immers, hoe groter het aantal deelnemers, hoe groter de kans dat het systeem sluitend is in de zin van productie en plaatsingsruimte en hoe beter de organisatiekosten gedekt zijn.

Op basis van de ingediende voorstellen kan de minister van LNV op 1 oktober 2005 besluiten welke partijen een ontheffing krijgen voor een periode van één jaar om per 1 januari 2006 in de vorm van een praktijkproef niet op basis van spoor 1, maar op basis van spoor 2 te werken. De praktijkproef moet duidelijk maken of het bedrijfsspecifieke forfait ter vervanging kan dienen van bemonstering en analyse van mest en onder welke voorwaarden dit eventueel zou kunnen.

De commissie is van mening dat de sector als geheel sterker staat indien men overeenstemming kan bereiken over één gezamenlijk plan met daarin een combinatie van de meest veelbelovende elementen uit de individuele initiatieven. Dit voorkomt versnippering door onderlinge concurrentie en ondermijning van de robuustheid van het mestbeleid als geheel.

Ongeacht of de sector de bereidheid dan wel de mogelijkheden heeft om te komen tot een gezamenlijk plan is de commissie van mening dat spoor 2 uitsluitend kans van slagen heeft als er sprake is van een robuust, transparant en handhaafbaar systeem. De commissie adviseert de minister van LNV, indien de uitkomst van de praktijkproef dit rechtvaardigt, te komen tot één spoor 2-systematiek.

In de loop van 2006 moet op basis van de uitkomst van de praktijkproef worden vastgesteld of de initiatieven na 2006 als spoor 2 worden voortgezet dan wel worden beëindigd, waarna de deelnemers weer terugvallen in spoor 1. Het is echter ook zeer wel mogelijk dat bepaalde elementen uit spoor 2 zich meer bewijzen dan andere elementen en als aanvulling op of amendering van spoor 1 kunnen dienen. Deze mogelijkheid dient meegenomen te worden in de beoordeling van de praktijkproef.

3.4.5 De pilotvariant

Vanwege het ontbreken van initiatieven uit de sector die op 1 januari 2006 reeds als alternatief spoor 2 zouden kunnen fungeren, is er geen reden om af te wijken van het ingezette Kabinetsbeleid. De commissie adviseert de minister naast spoor 1 een pilot te organiseren bij een beperkte groep bedrijven. In deze pilot dient het bedrijfsspecifieke forfait met controlebemonstering afgezet te worden tegen spoor 1. Door de pilot parallel te laten lopen aan het generieke spoor 1-traject is het relatief eenvoudig het bedrijfsspecifieke forfait af te zetten tegen de referentie, het bemonsteren en analyseren per vracht.

De pilot zou een periode van maximaal een half jaar moeten beslaan (1 januari tot 1 juli 2006). Indien uit de resultaten van de pilot blijkt dat een bedrijfsspecifiek forfait met controlebemonstering een afdoende methode is om de aan- en afvoer van dierlijke mest te bepalen moet dit vanaf 1 januari 2007 resulteren in een (gedeeltelijke) wijziging van spoor 1. De commissie adviseert de minister van LNV nadrukkelijk de sector dit perspectief voor de korte termijn te bieden en niet te wachten met eventuele aanpassing van het generieke beleid tot 2008 of later.

De uitvoering van de pilot zou uitbesteed moeten worden aan een onafhankelijke wetenschappelijke organisatie, bijvoorbeeld Wageningen UR. De Dienst Regelingen kan, gezien de daar gecentreerde administratie van alle spoor 1-transporten, de praktische uitvoering van de pilot op zich nemen. Om de transparantie te waarborgen en om een optimale betrokkenheid vanuit de sector te realiseren zou de pilot onder aansturing van een Klankbordgroep moeten vallen met vertegenwoordigers vanuit overheid, wetenschap en sector. Deelname betekent overigens wel dat partijen uit de sector zich akkoord dienen te verklaren met een aantal randvoorwaarden.

De minister van LNV heeft aangegeven met spoor 2 te streven naar meer zelfregulatie, administratieve lastenverlichting en ruimte voor ondernemerschap. Daarnaast heeft de minister benadrukt dat spoor 1 en spoor 2 middelen zijn om controle op de milieudoelstellingen mogelijk te maken, in dit geval vertaald in het voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Voorwaarden die de minister aan spoor 2 heeft gesteld zijn transparantie,

controleerbaarheid en gewaarborgde naleving. De sector is daarbij opgeroepen alternatieve verantwoordingssystemen te ontwikkelen.

Vanuit die gedachte is de commissie van mening dat parallel aan de pilot de sector het initiatief dient te nemen, met ondersteuning van het ministerie van LNV, om te komen tot een alternatieve vorm van borging. Certificering dient hierbij als uitgangspunt te fungeren. Voorwaarden die vooraf gesteld moeten worden zijn:

1. Het vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM) blijft verplicht voor iedere vracht dierlijke mest. Registratie van de VDM's bij Dienst Regelingen;
2. De af- en aanvoer dient geborgd te worden met behulp van GPS;
3. Iedere vracht dierlijke mest dient gewogen te worden;
4. In de eerstelijnscontrole moet er sprake zijn van zowel periodieke aangekondigde controles als van onaangekondigde controles.

3.5 Advies

De commissie is van mening dat er sprake moet zijn van een robuust en duidelijk spoor 1. De commissie acht het daarnaast ook van groot belang dat de intermediaire sector geen investeringen pleegt in AGR/GPS die achteraf door wijziging in regelgeving niet rendabel blijken te zijn. De commissie acht het daarom noodzakelijk dat er een vrijstelling komt van de verplichting tot gebruik van AGR/GPS in 2006 voor de gehele sector.

De commissie adviseert de minister de praktijkproef vorm te geven door middel van de ontheffingsvariant. Mocht, om redenen die de commissie op dit moment niet voor ogen heeft, een dergelijke benadering voor de minister niet tot de mogelijkheden behoren, dan wenst de commissie dat in ieder geval de pilotvariant wordt uitgevoerd. De praktijkproef moet leiden tot duidelijkheid voor de gehele sector vanaf 2007. De commissie adviseert nadrukkelijk de sector dit perspectief voor de korte termijn te bieden en niet te wachten met eventuele aanpassing van het generieke beleid tot 2008 of later.

Bijlagen

Bijlage 1 Opdrachtbeschrijving

Aanleiding

Sinds 1998 heeft Nederland middels het mineralenaangiftesysteem, beter bekend als MINAS, getracht te voldoen aan de vereisten uit de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie was van mening dat Nederland met MINAS niet handelde conform deze richtlijn. Na een lange periode van onzekerheid heeft het Europese Hof van Justitie op 2 oktober 2003 Nederland veroordeeld. Nederland diende MINAS en de daarin opgenomen verliesnormen te vervangen door een stelsel van gebruiksnormen. Na intensieve onderhandelingen heeft Nederland op 1 juli van dit jaar een akkoord bereikt met de Europese Commissie over de wijze waarop vanaf 1 januari 2006 invulling gegeven zal worden aan de vereisten uit de Nitraatrichtlijn. De eisen uit de Nitraatrichtlijn vormden tezamen met de uitspraak van het Europese Hof een strak kader waarbinnen de onderhandelingsruimte smal was.

Vooruitlopend op het akkoord met de Europese Commissie heeft de minister van LNV namens het Kabinet de Tweede Kamer per brief (19 mei 2003) geïnformeerd over het voorgenomen beleid. In deze brief heeft de minister van LNV aangegeven dat de mestdistributie cruciaal is voor het welslagen van het mestbeleid. Het regeringsbeleid voorziet mede om die reden in een streng regime voor de aan- en afvoer van dierlijke mest. Dit regime geldt in principe voor alle ondernemingen die mest aan-, af- en vervoeren, ongeacht hun bedrijfsspecifieke omstandigheden.

Deze generieke aanpak behelst intensieve bemoeienis van de overheid met de mestdistributie. Er zijn echter wensen geuit vanuit de praktijk om op dit punt meer ruimte te bieden voor initiatieven vanuit de sector om te komen tot alternatieve wijze van verantwoording en borging van de mestdistributie. Die ruimte ben ik graag bereid te bieden. Dat past in mijn uitgangspunt dat de overheid af moet van *zorgen voor* en toe moet naar *zorgen dat*. Op het punt van de mestdistributie heb ik in de brief van 19 mei en op 9 juni jl. tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor LNV, organisaties opgeroepen om te komen met initiatieven voor het borgen van de mestdistributie. In de wandelgangen is hier de term *spoor 2* aan gekoppeld. Dit als tegenhanger van het generieke beleid (*spoor 1*). Om een onafhankelijke beoordeling van initiatieven te garanderen heb ik tijdens het AO de toezegging gedaan hiervoor een commissie in het leven te roepen.

Mestdistributie: beleid en praktijk

Sinds 1998 is de regelgeving rond het transport van dierlijke mest steeds verder aangescherpt. Een aantal systeemkenmerken van MINAS alsmede economische krachten maken dat de naleving van regels onder druk staat. Het ontbreken van tegengesteld belang tussen leverancier en afnemer van de dierlijke mest en de hoge kosten die gemoeid zijn met de afvoer van mest maken dat de fraudedruk hoog is. De ervaringen van de Algemene Inspectiedienst van de laatste jaren wijzen ook die kant op.

Ter voorbereiding op het nieuwe mestbeleid is langdurig en intensief gezocht naar een waterdicht systeem van mestdistributie. Een systeem dat de fraudedruk aan kan. Ik ben

tot de conclusie gekomen dat dit zeer lastig realiseerbaar is mede gezien de aanscherping van de normering als gevolg van de introductie van gebruiksnormen en de veelal sombere financiële situatie waarin de veehouderij zich bevindt. Ik ben tot de conclusie gekomen dat verder aanscherpen van het afgelopen jaren ingezette spoor tenminste noodzakelijk is. Dit betekent dat de verplichte bemonstering en analyse van dierlijke mest aangevuld wordt met automatische gegevensregistratie (AGR), GPS en een sterke inzet van de Algemene Inspectiedienst op de intermediaire sector.

Aanscherping van de voorwaarden waaraan mesttransporten gebonden zijn betekent in de praktijk een kostenverhoging voor de intermediaire sector. Deze kosten zullen voornamelijk op het bordje van de betalende partij komen te liggen: de (intensieve) veehouderij. Er is deze sector dan ook alles aan gelegen om wegen te vinden om deze kosten tot een minimum te beperken. Alternatieve verantwoordingssystemen die gestoeld zijn op bijvoorbeeld forfaitaire waarden voor de afvoer van dierlijke mest liggen hierbij het meest voor de hand. Maar ook andere wijzen van administreren en borgen van de transporten kunnen hier wellicht aan bijdragen.

Eisen aan alternatieven

Transparantie en controleerbaarheid van de dierlijke meststroom in de gehele keten van producent tot eindgebruiker zijn essentiële elementen om de naleving van de gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen te garanderen en daarmee te kunnen voldoen aan de Nitraatrichtlijn. De vereisten die gelden voor spoor 1 dienen als leidraad voor de beoordeling van initiatieven in spoor 2. Tijdens het AO van 9 juni heeft de minister van LNV de Tweede Kamer laten weten waar initiatieven minimaal aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een positieve beoordeling. Het gaat hierbij om:

- **Transparantie:** De gehele keten van leverancier, transporteur en afnemer van de dierlijke mest dient helder te zijn. Uitsluitend diegene die feitelijk de vracht dierlijke mest, en daarmee de mineralen, in handen heeft is van belang voor het handhaven van de bepalingen uit de Meststoffenwet.
- **Zorgvuldigheid:** De administratieve afhandeling van de mesttransporten dient 1-op-1 te lopen met de feitelijke meststromen.
- **Gewaarborgde naleving:** De mestdistributie is cruciaal voor het welslagen van het mestbeleid. Of een ondernemer voldoet aan de gebruiksnorm wordt voor een groot deel bepaald door de aan- en afvoer van dierlijke mest. De initiatieven dienen waarborgen in zich te hebben (systeemkenmerken dan wel controlemechanismen) die garanderen dat de gebruiksnorm niet wordt overschreden.
- **Effect spoor 2 op het totale systeem van mestdistributie:** Initiatieven voor spoor 2 mogen geen negatief effect hebben op de controle-inzet van de overheid in zijn geheel en mogen niet leiden tot een groei van de uitvoeringskosten voor de overheid.
- **De overheid dient zicht te behouden op de landelijke meststroom.** Om dit te realiseren blijft het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) voor alle mesttransporten verplicht.
- **Europese richtlijnen en verordeningen in zake afvalstoffen en veterinaire aangelegenheden zijn onverkort van kracht.**

Taak commissie

De Commissie heeft tot taak de minister van LNV te adviseren over alternatieve verantwoordingssystemen in de mestdistributie. De Commissie wordt gevraagd door belanghebbenden aangedragen alternatieven te toetsen op de mate waarin de handhaving van de gebruiksnormen wordt gewaarborgd. Ter uitvoering van deze taak stelt de Commissie een toetsingskader samen gericht op het toetsen van de individuele voorstellen. Het toetsingskader wordt uitsluitend door de Commissie toegepast gedurende de periode dat zij door de minister van LNV is ingesteld. Het toetsingskader zal gebaseerd zijn op eerdergenoemde vereisten van transparantie, zorgvuldigheid en controleerbaarheid. De Commissie toetst de initiatieven en voorziet deze van advies voor de minister van LNV. Het advies dient in ieder geval inzicht te geven in de consequenties op het punt van de handhaving, de uitvoering en de wet- en regelgeving. De minister van LNV besluit uiteindelijk of een initiatief gehonoreerd wordt.

De taak van de Commissie valt daarmee dus uiteen in twee delen:

- Het vaststellen van een toetsingskader op basis waarvan initiatieven uit de sector getoetst kunnen worden. Het toetsingskader dient een nadere uitwerking te zijn van de eerdergenoemde algemene vereisten en randvoorwaarden;
- Het toetsen van initiatieven vanuit de sector op basis van het geformuleerde toetsingskader. Het resultaat van deze toets wordt voorzien van een advies aangeboden aan de minister van LNV.

Daar waar de Commissie in de uitvoering van haar taak tot inzichten komt die bij kunnen dragen aan de effectiviteit van het beleid rond de mestdistributie is zij vrij de minister hierover van advies te dienen.

Planning

De Commissie wordt gevraagd zo snel als mogelijk na het verlenen van de opdracht (dagtekening deze brief) van start te gaan met het uitvoeren van de opdracht. De Commissie wordt gevraagd deel 1 van de taak (opstellen toetsingskader) uiterlijk 1 december af te ronden. Deel 2 van de taak (het toetsen van de initiatieven) dient plaats te vinden in de periode van 1 december tot 1 april 2005. Uiterlijk 15 april 2005 dienen alle ingediende initiatieven voorzien van een advies aangeboden te zijn aan de minister van LNV. De Commissie is zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van een uiterste deadline voor het indienen van initiatieven door de sector. De Commissie wordt uiterlijk per 1 mei 2005 opgeheven.

Onderzoeksbudget

De Commissie krijgt de ruimte om buiten de eigen expertise en ervaringen aanvullend informatie bij derden te vergaren. Ik ben bereid voor aanvullend onderzoek en/of de inhuur van expertise financiële ruimte te bieden. Ik zie voorstellen op dit punt graag tegemoet. Voorstellen kunnen ingediend worden bij de Directeur Landbouw.

Rapportage

De Commissie wordt gevraagd de minister van LNV een tussenrapportage aan te bieden na het vaststellen van het toetsingskader. De Commissie wordt tevens gevraagd een tweede tussenrapportage op te leveren voorafgaande aan de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel ter wijziging van de Meststoffenwet. De verwachting is dat deze behandeling zal plaatsvinden begin 2005.

Bijlage 2 Samenstelling commissie

Voorzitter

De heer Rein Welschen

Leden

- | | |
|------------------------------------|---|
| De heer Jakob Bartelds | <ul style="list-style-type: none">• Akkerbouwer te 2e Exloermond• Lid commissie milieu van LTO Nederland |
| De heer Ron Bleijswijk | <ul style="list-style-type: none">• Directeur ECAS BV, Europese Certificatie-instelling voor de Agrarische Sector |
| De heer Philip Eijlander | <ul style="list-style-type: none">• Hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit van Tilburg. |
| De heer Maas van den Heuvel | <ul style="list-style-type: none">• Voorzitter sectie meststoffendistributie van CUMELA Nederland |
| Mevrouw Annechien ten Have-Mellema | <ul style="list-style-type: none">• Voorzitter vakgroep LTO varkenshouderij• Varkenshouder te Beerta |
| De heer Rudy Rabbinge | <ul style="list-style-type: none">• Hoogleraar Wageningen UR• Decaan Wageningen University Graduate Schools• Lid Eerste Kamer der Staten-Generaal |
| De heer Jan Wijnen | <ul style="list-style-type: none">• Bestuurlijk platform ZLTO, portefeuille pluimveehouderij• Vice-voorzitter NOP• Pluimveehouder te Odiliapeel |
| De heer Wyno Zwanenburg | <ul style="list-style-type: none">• Vice-voorzitter NVV• Varkenshouder te Odiliapeel |

Secretaris

- | | |
|-------------------|---|
| De heer Henk Smit | <ul style="list-style-type: none">• Manager en procesbegeleider bij WING, Wageningen UR |
|-------------------|---|

Assistent secretaris

- | | |
|--------------------------------|--|
| De heer Martin van Rietschoten | <ul style="list-style-type: none">• Beleidsmedewerker Ministerie van LNV, Directie Landbouw, Afdeling Mineralen & Ammoniak |
|--------------------------------|--|

Bijlage 3 Achtergronddocument toetsingskader

1. Principes

1.1. Realisatie milieudoelen staat voorop.

Het mestbeleid is er op gericht de verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater met stikstof (nitraat) en fosfaat terug te dringen. Om dit doel te bereiken is het onder andere noodzakelijk de toediening van mineralen uit dierlijke mest te beperken tot maximaal de geldende gebruiksnorm. De regulering van mesttransporten is er op gericht zorg te dragen voor een verantwoorde aan- en afvoer van dierlijke mest en daarmee de handhaving van de gebruiksnorm mogelijk te maken. Alternatieven voor de regulering van mesttransporten dienen minimaal dezelfde borging te realiseren als het generieke beleid.

1.2. Goed ondernemerschap: versterken innovatieve kracht sector, en redeneren vanuit klant (akkerbouwer).

De commissie acht het van groot belang dat goed ondernemerschap wordt gestimuleerd. Hierbij staat een aantal begrippen centraal:

Innovatieve kracht; de focus moet sterker komen te liggen op de innovatieve kracht van de partijen in de mestketen. Dat is een essentiële voorwaarde voor een duurzame toekomst. Nieuwe technologische oplossingen moeten meer dan tot nu toe een kans krijgen om door de ketenpartijen te worden geadopteerd als gangbare handelwijze.

Klantgerichtheid; de focus moet veel sterker komen te liggen op de eisen en wensen van de klant, de afnemers van de dierlijke mest. De nieuwe gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat zullen de akkerbouw kritischer maken. Mest moet meer een kwaliteitsproduct worden met waarde voor de afnemer en minder een afvalproduct in het grijze.

Het is de overtuiging van de Commissie dat innovatie en marktgericht denken en werken zal leiden tot een grotere acceptatie van dierlijke mest in de akkerbouw.

1.3. Verminderen fraudedruk.

De Commissie is van mening dat de huidige regelgeving met zijn vele uitzonderingen, de ontoereikende handhaving, het geringe draagvlak en de financiële druk in de sector leidt tot strategisch gedrag en fraude. Het ontduiken van wet- en regelgeving levert kostenvoordeel op. Hierdoor ontstaat er een ongeoorloofde concurrentiekloof waardoor de goeden onder de kwaden leiden en er sepsis en onverschilligheid ontstaat. Deze situatie is niet bevorderlijk voor het draagvlak en innovatie in de sector. Initiatieven uit de sector moeten de druk om te frauderen waar mogelijk wegnemen. Hoe minder druk de partijen ervaren, des te beter zal een systeem gaan werken.

- 1.4. Het realiseren van een robuust systeem voor mesttransport met een beperkt aantal uitzonderingssituaties, zodat het geheel uitvoerbaar en handhaafbaar blijft.

Het Kabinet staat in den brede een beleid voor van transparantie en strikte handhaving. Het beleid rond mesttransport mag daar geen uitzondering op zijn. Dat houdt allereerst in dat het beleid zelf robuust en goed handhaafbaar moet zijn en niet mag uitnodigen tot strategisch gedrag en fraude. Het aantal uitzonderingen moet beperkt blijven tot de hoogst noodzakelijke, omdat anders de uitzondering en niet de regel gaat regeren. De Commissie staat niet alleen robuustheid van het beleid rond mesttransporten in zijn geheel voor maar tevens robuustheid binnen een initiatief. Dit betekent dat de voorkeur van de Commissie uitgaat naar initiatieven waarbij ondernemingen uitsluitend vallen onder spoor 2. In de ogen van de Commissie is vermenging van spoor 1 en spoor 2 binnen een bedrijf, onderneming of organisatie geen kenmerk van robuustheid. De Commissie is zich bewust van het feit dat er vanuit de sector de wens is om de mogelijkheid van gelijktijdige deelname aan spoor 1 en spoor 2 open te houden. De Commissie sluit initiatieven op dit punt dan ook niet uit maar wil benadrukken dat voorstellen op dit element kritisch bekeken worden op robuustheid, borging en transparantie.

- 1.5. Initiatieven worden getoetst op passendheid binnen bestaande wetgeving, transparantie, zorgvuldigheid, gewaarborgde naleving, uitvoeringskosten, administratieve lasten en op aansluiting bij Europese richtlijnen en verordeningen.

De minister van LNV heeft de Commissie en aantal algemene criteria meegegeven die voor de Commissie leidend moeten zijn in het opstellen van het toetsingskader en bij de toetsing zelf. Alhoewel de meeste criteria ook elders in andere bewoordingen terugkomen worden ze hieronder voor de volledigheid weergegeven:

Transparantie: De gehele keten van leverancier, transporteur en afnemer van de dierlijke mest dient helder te zijn. Uitsluitend diegene die feitelijk de vracht dierlijke mest, en daarmee de mineralen, in handen heeft is van belang voor het handhaven van de bepalingen uit de Meststoffenwet.

Zorgvuldigheid: De administratieve afhandeling van de mesttransporten dient 1-op-1 te lopen met de feitelijke meststromen.

Gewaarborgde naleving: de mestdistributie is cruciaal voor het welslagen van het mestbeleid. Of een ondernemer voldoet aan de gebruiksnorm wordt voor een groot deel bepaald door de aan- en afvoer van dierlijke mest. De initiatieven dienen waarborgen in zich te hebben (systeemkenmerken dan wel controlemechanismen) die garanderen dat de gebruiksnorm voor dierlijke mest niet wordt overschreden.

Kosten van controle: initiatieven voor spoor 2 mogen geen negatief effect hebben op de controle-inzet van de overheid in zijn geheel en mogen niet leiden tot een

groei van de uitvoeringskosten voor de overheid in vergelijking met spoor 1. VDM. De overheid dient zicht te behouden op de landelijke meststroom. Om dit te realiseren blijft het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) voor alle mesttransporten verplicht.

Europese richtlijnen en verordeningen in zake afvalstoffen en veterinaire aangelegenheden zijn onverkort van kracht.

De Commissie onderschrijft de criteria zoals deze door de minister van LNV zijn aangedragen. De Commissie heeft bij één criterium toch de vrijheid genomen af te wijken van het criterium van de minister van LNV. De Commissie is met de minister van LNV van mening dat een correcte en volledige documentatie van de meststromen cruciaal is voor het controleren van de meststromen. De Commissie wil initiatiefnemers echter de vrijheid geven om te komen met alternatieven voor het gebruik van een Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM) per vracht (zie ook de punten 3.1 en 6.2 van het toetsingskader). Gezien het feit dat de minister van LNV het VDM als algemeen leidend criterium aan de Commissie heeft meegegeven verplicht dit de Commissie wel zeer kritisch te kijken naar voorstellen die afwijken van dit specifieke criterium.

2. Algemene uitgangspunten

Een aantal politieke uitgangspunten komt voort en uit de kabinetsbrief van 19 mei 2004 en het Algemeen Overleg (AO) met de Vaste Kamercommissie voor LNV van de Tweede Kamer der Staten Generaal van 9 juni 2004. Algemene politieke uitgangspunten:

Mestdistributie "zorgvuldig en transparant" (brief 19 mei 2004);

Mestdistributie "transparant en controleerbaar" (AO 9 juni 2004);

"Naleving gewaarborgd" (AO 9 juni 2004);

"Transparantie en handhaafbaarheid gegarandeerd" (AO 9 juni 2004);

- 2.1. Spoor 1 is referentie; alternatieven kunnen worden gevonden wanneer zij als systeem beter scoren dan referentie.

De Commissie beoordeelt elk voorstel op het geheel aan criteria. Wanneer een voorstel op een bepaald onderdeel slechter zou scoren dan spoor 1 kan dat gecompenseerd worden door een betere score op ander criteria. De uiteindelijke toetsing van alternatieven zal dus in belangrijke mate bepaald worden door de uitleg die door de Commissie gegeven wordt aan de onderdelen van het toetsingskader. Het is tevens aan de Commissie om te bepalen of binnen een ingediend voorstel een juiste balans te vinden is tussen elementen waarop het initiatief lager scoort dan de referentie en de elementen waarop het initiatief hoger scoort. De beoordeling of een initiatief voor een afdoende borging zorgt is daarmee dus afhankelijk van het systeem als geheel en niet van één of enkele elementen uit dit systeem.

- 2.2. Gebruiksnormen dierlijke mest, totaal stikstof en totaal fosfaat handhaafbaar

Eisen voortvloeiend uit Nitraatrichtlijn zijn bindend. Deze eisen komen tot uitdrukking in een drietal gebruiksnormen:

Gebruiksnorm dierlijke mest: maximaal 170 kg N/ha (of ter hoogte van een eventuele derogatie);

Stikstofgebruiksnorm voor meststoffen;

Fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen.

- 2.3. Administratieve lasten alsmede uitvoeringskosten mestbeleid met minimaal 40% verlagen

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven alsmede de uitvoeringskosten voor de overheid worden teruggebracht met minimaal 40%. Dit betekent dat een initiatief voor spoor 2 in geen geval mag leiden tot hogere administratieve lasten en uitvoeringskosten dan de referentie.

- 2.4. Eén op één transport is onder condities mogelijk

De Commissie erkent dat de minister van LNV binnen spoor 1 reeds een toezegging heeft gedaan aan de Tweede Kamer voor een uitzondering in het kader van zogenaamde boer-boer transporten. Deze uitzondering is uitsluitend van toepassing indien een veehouder minimaal 85% van de eigen mestproductie op eigen grond kan aanwenden. Voor de overige maximaal 15% wordt de veehouder vrijgesteld van de verplichting tot wegen, bemonsteren en analyseren. De Commissie is van mening dat spoor 2 zich in eerste instantie vooral leent voor initiatieven die bestaan uit een groter geheel dan uitsluitend een 1 op 1 relatie tussen een leverancier en een afnemer. De Commissie staat echter open voor initiatieven voor 1 op 1 relaties binnen spoor 2. Speciale aandacht dient daarbij gegeven te worden aan de borging van deze vorm van transport.

3. **Criteria voor gehele keten**

- 3.1. Veterinaire risico's zo beperkt mogelijk.

Een initiatief binnen spoor 2 dient geen extra veterinaire risico's met zich mee te brengen. Alle daarvoor gelden nationale en Europese regelgeving blijft binnen spoor 2 onverkort van kracht.

- 3.2. Fraudegevoeligheid en fraudedruk lager: incentives voor vrijwillige naleving hebben voorkeur boven naleving door strenge sancties.

De Commissie staat open voor initiatieven die kenmerken met zich meebrengen die maken dat de druk om te frauderen afneemt. Het moet voor deelnemers aan een initiatief meer dan in de huidige situatie een vanzelfsprekendheid zijn om zich te conformeren aan de wet- en regelgeving. Vrijwillige naleving is immers te prefereren boven afgedwongen naleving.

3.3. Handhaafbaarheid gelijk of groter.

De handhaafbaarheid is binnen spoor 1 meer en meer gekoppeld aan technische systemen. De Commissie staat open voor initiatieven die vanuit de kenmerken van het systeem de handhaafbaarheid vergroten. Deze systeemkenmerken kunnen bestaan uit technische elementen maar ook bijvoorbeeld uit administratieve verplichtingen of privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen.

Criteria per schakel in de keten

In het transport van dierlijke mest van leverancier naar afnemer is een aantal onderdelen te onderscheiden waarop afzonderlijke regelgeving van toepassing is dan wel overheidsinzet wordt gepleegd. Partijen die tot initiatieven voor spoor 2 willen komen dienen om die reden minimaal over deze te onderscheiden onderdelen een uitspraak te doen:

Hoeveelheidbepaling;
Transport/distributie (het vervoer);
Administratieve verantwoording;
Handhaving/sanctionering.

4. Hoeveelheidbepaling

4.1. Zekerheid over mineralensamenstelling mest (fosfaat en stikstof) met voldoende mate van betrouwbaarheid.

Bij het gebruik van de dierlijke mest dient voldaan te worden aan de gebruiksnormen. Onder hoeveelheidbepaling wordt veelal het wegen, bemonsteren en analyseren van dierlijke mest verstaan. Er zijn echter in hoofdlijnen vier methoden:

Volumebepaling;
Forfaitair (één forfait per diercategorie);
Gedifferentieerd forfaitair (meerdere forfaits per diercategorie afhankelijk van o.a. voerregime en waterconsumptie);
Wegen, bemonsteren en analyseren.

Het is voorstelbaar dat bij de hoeveelheidbepaling gekozen wordt voor een combinatie van methoden. Te denken valt aan een op hoofdlijnen forfaitair systeem met periodieke bemonstering en analyse of een systeem op basis van voortschrijdende gemiddelden per bedrijf en periodieke bemonstering en analyse. Voorwaarde die gesteld wordt aan de wijze van hoeveelheidbepaling is in ieder geval dat deze een voldoende mate van waarborg geeft dat de gebruiksnormen, zowel aan de kant van de leverancier als aan de kant van de afnemer, gerealiseerd kunnen worden. Het dient tevens een waarborg te zijn voor de verantwoorde afvoer van dierlijke mest indien geen sprake is van aanwending maar van handel in, be- of verwerking of opslag.

5. Transport/distributie

5.1. Verantwoording transport inzichtelijk en compleet.

Bij het transport cq. de mestdistributie gaat het hoofdzakelijk om de administratie van het transport en het borgen van de laad- en de losplaats. In spoor 1 is het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen een verplichting die geldt voor ieder transport van dierlijke mest, inclusief boer-boer transporten. Een algehele verplichting tot gebruik van het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) per vracht dierlijke mest geeft de overheid namelijk het meest inzichtelijke en complete verantwoordelijkheid van het feitelijk verloop van de stappen en verantwoordelijken in het mesttransport. De landelijke meststroom is hiermee in kaart gebracht en voor controle en handhaving beschikbaar. Er valt dan ook veel voor te zeggen om deze verplichting ook te laten gelden voor transporten die onder spoor 2 zullen plaatsvinden. Hiervoor zijn de volgende argumenten:

Europese regelgeving betreffende grensoverschrijdende transporten van dierlijke bijproducten schrijft voor dat er bij ieder transport een transportdocument aanwezig is. Het vervoersbewijs leent zich hier uitstekend voor.

Voor een volledig beeld van de nationale meststromen is het noodzakelijk alle transporten op één centraal punt in beeld te krijgen. Het huidige systeem van vervoersbewijzen met als registratiepunt de Dienst Regelingen heeft op dit punt zijn waarde bewezen.

Het in 2003 geïntroduceerde vervoersbewijs is onomstreden in de intermediaire sector. In combinatie met het elektronisch verzenden werkt dit uitstekend.

Zoals reeds vermeld onder punt 1.5 is de Commissie van mening dat op dit punt toch een bepaalde mate van vrijheid aan initiatiefnemers gegund dient te worden. De Commissie zal voorstellen waarbij het VDM niet langer als verplichting voor ieder transport van dierlijke meststoffen van toepassing is niet alleen toetsen op uitsluitend borging en transparantie maar ook toetsen aan de hand van de argumenten zoals deze hierboven zijn weergegeven. De Commissie is wel van mening dat ieder transport van dierlijke mest in ieder geval voorzien is van een bepaalde vorm van transportdocument.

Indien binnen een initiatief gebruik gemaakt wordt van het VDM dan kan dit VDM uitsluitend gebruikt worden voor de informatie zoals deze binnen spoor 1 voorgeschreven zijn. Anders gezegd, aanvullende informatie, benodigd voor borging binnen het eigen spoor 2, kan niet op het VDM opgenomen worden maar zal op een apart document moeten worden weergegeven.

Indien ondernemingen zowel aan spoor 1 als aan spoor 2 deelnemen dienen zij deze gescheiden te administreren.

5.2. Elektronisch aanleveren transportinformatie heeft voorkeur.

Elektronisch aanleveren van het VDM aan Dienst Regelingen te Assen heeft de voorkeur.

5.3. Transportbewegingen traceerbaar; laad- en losplaats geborgd.

Voor de handhaving van de gebruiksnorm dierlijke mest is het essentieel dat de locatie van laden (de leverancier) en de locatie van lossen (de afnemer) bekend is. Deze locaties dienen geborgd te zijn. Deze borging dient te garanderen dat in een later stadium geen discussie kan bestaan over de locatie van lossen of de locatie van laden. Hieruit volgt dat het laad- en losadres in principe achteraf niet gecorrigeerd (gemuteerd) kan worden. Immers, deze zijn tijdens het transport geborgd.

6. Administratieve verantwoording

6.1. Aan- en afvoer voldoende gedocumenteerd.

Die informatie die benodigd is voor een effectieve controle op de gebruiksnorm dierlijke mest dient gedocumenteerd te worden.

6.2. Inzichtelijke administratie voor AID en Dienst Regelingen.

De administratie van alle stukken die relevant zijn voor controle van mesttransporten dienen inzichtelijk te zijn voor controle door de AID en Dienst Regelingen. In het kader van toezicht op toezicht dienen de Algemene Inspectiedienst en/of de Dienst Regelingen op één locatie de toezichthoudende organisatie te kunnen controleren. Het gaat bij deze toezicht op toezicht controles in hoofdzaak om de controle op de toezichthoudende werkzaamheden van de organisatie en niet om de controle op ieder afzonderlijk transport. Die controle immers wordt in essentie uitgevoerd door de toezichthoudende organisatie.

6.3. Dwarsverbanden met andere administraties zijn mogelijk.

Hier denkt de commissie onder meer aan de mogelijkheid om een koppeling te leggen met de financiële administratie. Dit geeft extra controlemogelijkheden.

6.4. Alle partijen tekenen voor akkoord.

Ondertekening van mesttransportdocumenten door alle partijen geeft de meeste garanties dat verantwoordelijkheden in alle fasen van het transport helder zijn. Indien gebruik gemaakt wordt van machtigingen dient dit inzichtelijk geadministreerd te zijn.

6.5. Alleen daadwerkelijke fouten kunnen gecorrigeerd worden.

Indien correcties doorgevoerd worden op eerder vastgelegde gegevens dient er

aantoonbaar sprake te zijn van een administratieve fout. Het mag niet zo zijn dat correcties uitsluitend tot doel hebben administraties kloppend te maken. Diegene die een correctie wil doorvoeren dient aannemelijk te maken dat er een daadwerkelijke fout wordt gecorrigeerd.

7. Handhaving en sanctionering

7.1. Verantwoordelijkheden zijn geformaliseerd.

Verantwoordelijkheden binnen de organisatie van een spoor 2-initiatief dienen geformaliseerd te zijn. Wie is waarvoor verantwoordelijk en wie is bevoegd tot welke handelingen.

Bijlage 4 Rapport 'Mestafzetkosten in relatie tot productiekosten in de veehouderij'

1. Inleiding

Aanleiding

De Commissie Welschen heeft tot taak de minister van LNV te adviseren over alternatieve verantwoordingsystemen in de mestdistributie. De Commissie toetst door belanghebbenden aangedragen alternatieven op de mate waarin de handhaving van de gebruiksnormen wordt gewaarborgd. Daarnaast is de commissie Welschen voornemens de minister te adviseren over het mestbeleid, voor zover gerelateerd aan mestdistributie. De commissie is op 20 september geïnstalleerd en rondt naar verwachting zijn werkzaamheden af in april 2005.

Voor het vervullen van haar taak heeft de commissie onder andere behoefte aan informatie over de invloed van de kosten van mestafzet op de productiekosten in de veehouderij.

Probleemstelling

In welke mate dragen de kosten van de afzet van dierlijke mest bij aan de productiekosten in de veehouderij uitgedrukt in kosten per eenheid product (per kilogram vlees, eieren dan wel per kilogram melk) en per bedrijf?

Afbakening

Het onderzoek dient uitspraken te doen over de periode na 1 januari 2006. Dit betekent een gebruiksnorm van 170 kg/ha dan wel een derogatie van 250 kg N/ha bij minimaal 70% gras. In onderzoek dat door het LEI is uitgevoerd in het kader van het Mestakkoord (De Hoop et al., 2004), wordt voor de jaren 2006 en 2009 voor stikstof gerekend met de normeringen voor het totaal gebruik van kunstmest en dierlijke mest en voor fosfaat met normeringen voor totaal gebruik van kunstmest en dierlijke mest voor fosfaat. De studie betreffende het Mestakkoord beschrijft de ingeschatte situatie voor de jaren 2006 en 2009. Omdat voor de te onderzoeken bedrijfscategorieën in de door te rekenen scenario's weinig verschil tussen 2006 en 2009 wordt verwacht en het jaar 2009 een wat grotere tijdshorizon overziet is in deze studie gekozen voor het jaar 2009; wel zal kort op de ingeschatte situatie voor 2006 worden ingegaan.

Opzet

Hoofdstuk 2 verwoordt beknopt de methodiek en de uitgangspunten die in deze studie worden toegepast. Verder worden de keuze van groepen bedrijven en de scenario's toegelicht. Hoofdstuk 3 geeft resultaten weer terwijl hoofdstuk 4 de conclusies beschrijft.

2. Opzet van het onderzoek

Bedrijfskeuze

De Commissie Welschen heeft gevraagd naar berekeningen voor twee typen varkensbedrijven, twee typen pluimveebedrijven, een type melkveebedrijf en een type vleeskalverenbedrijf. Voor het vleeskalverenbedrijf blijkt het niet mogelijk om berekeningen te maken op basis van LEI-boekhoudingen door te weinig bedrijven in het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet).

Voor de andere vijf typen heeft het LEI vijf groepen bedrijven samengesteld die de gewenste typen van de Commissie benaderen. Elke groep bestaat uit 15 tot 30 Informatienetbedrijven. De bedrijfsopzet van deze groepen ziet er als volgt uit:

- fokzeugenbedrijven met 270 fokzeugen, 37 vleesvarkens en 8 ha grond;⁷
- vleesvarkensbedrijven met 1.150 vleesvarkens en 5 ha grond;¹
- leghennenbedrijven met 52.500 leghennen en 10 ha grond;¹
- vleeskuikensbedrijven met 46.500 vleeskuikens en 5 ha grond;¹
- melkveebedrijven met minimaal 17.500 kg melk per hectare en op zandgrond gelegen.

De groepen 1 t/m 4 (varkens- en pluimveebedrijven) blijken alle gemiddeld 5 tot 10 ha grond te hebben. In relatie tot de aantallen dieren en de gebruiksnormen moet minstens 80% (en meestal meer dan 90%) van de geproduceerde mest buiten het bedrijf worden afgezet. De groep melkveebedrijven heeft in 2009 bijna 31 ha grond in gebruik, ruim 620.000 kg melk, 67 melkkoeien en 34 stuks jongvee. De melkproductie per hectare is dan ruim 20.000 kg en de melkproductie per koe ruim 9.300 kg.

Methodiek en uitgangspunten

Qua uitgangspunten (normstellingen, landbouwbeleid, prijsontwikkelingen, ontwikkeling productiviteit) wordt geheel aangesloten bij de berekeningen voor het Mestakkoord. De herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (ook nog wel Mid Term Review genoemd) is ook meegenomen in de berekeningen.

Bij de berekeningen voor varkens- en pluimveehouderij wordt gebruik gemaakt van het FES-model en voor melkvee van het APPROXI-model. De Hoop et al. (2004) gebruikt eveneens deze modellen voor deze veehouderijsectoren en beschrijft de werking van deze modellen.

Het FES-model is een simulatiemodel en rekt vanuit het basisjaar 2002 veranderingen in opbrengsten en kosten door voor de Informatienetbedrijven in de dataset en verwerkt ook vervangingsinvesteringen, leningen, aflossingen en dergelijke.

Vervangingsinvesteringen worden doorgevoerd als gebouwen, installaties en/of werktuigen 'te oud' worden ofwel dat hun moderniteit te laag wordt. Ook houdt het model bij of een door te rekenen bedrijf aan de betalingsverplichtingen kan voldoen. Zo niet, dan gaat het bedrijf op kortere of langere termijn failliet en verdwijnt het uit de door

⁷ Gemiddelde van de groep: er zullen grondloze bedrijven tussen zitten.

te rekenen set bedrijven. Het FES-model houdt geen rekening met veranderingen in de bedrijfsstructuur (zoals bijvoorbeeld bedrijfsvergroting).

Het APPROXI-model (waarvan alleen aparte versies voor akkerbouw en melkvee beschikbaar zijn) is een expertmodel. Op basis van kennis van experts worden maatregelen in een bepaalde mate genomen, afhankelijk van bedrijfsstructuur, bedrijfsvoering, verwacht economisch effect van de maatregel en de stijl van de ondernemer op dat bedrijf. APPROXI kan wel veranderingen in bijvoorbeeld bedrijfsstructuur meenemen zoals vergroting van de oppervlakte of van het melkquotum. APPROXI gaat, in tegenstelling tot FES, niet verder dan opbrengsten en kosten. Uit ervaring in diverse studies rond mestbeleid is gebleken dat het mestbeleid nagenoeg nooit wezenlijk de doorslag gaf in het continuïteitsperspectief van akkerbouw- en melkveebedrijven (mestbeleid leidde voor deze bedrijven nooit tot betalingsmoeilijkheden of faillissement, ook niet in de meest recente studie betreffende het Mestakkoord). Voor melkvee in deze studie is APPROXI daarom voldoende adequaat. De productiekosten, waaraan de mestafzetkosten gerelateerd zullen worden, betreffen alle betaalde kosten voor het bedrijf exclusief betaalde rente en exclusief aflossingen (aflossingen zijn overigens geen kosten maar een omzetting van vermogen). Naast deze genoemde betaalde kosten zijn ook nog de afschrijvingen over duurzame productiemiddelen voor het bedrijf, de berekende rente over productiemiddelen in eigendom voor het bedrijf (grond, gebouwen, machines, installaties en vee) en de berekende arbeid ten dienste van het bedrijf als onderdeel van de productiekosten meegenomen in de berekeningen. Betaalde arbeid valt onder de betaalde kosten. De ervaring leert dat vaak de aldus becijferde productiekosten voor het bedrijf hoger zijn dan de opbrengsten uit het bedrijf. Omdat de ondernemer(s) genoeg neemt/nemen met een geringere dan marktconforme vergoeding ten aanzien van berekende arbeid en/of berekende rente kan het bedrijf doorgaans toch voortgezet worden, ook na betaling van rente en aflossing aan een kredietverstrekker.

Is dat niet voldoende, dan kunnen de afschrijvingen (wel kosten maar geen uitgaven) tijdelijk een 'bron' zijn waaruit geput wordt. Dit kan echter alleen als er wel afgeschreven wordt en niet geïnvesteerd (in vervanging en/of uitbreiding). Gevolg is dan wel dat het bedrijf veroudert en op termijn minder inkomen gaat opleveren. Door niet te investeren en (deels) op de afschrijvingen te teren kan men het even uitzingen maar nooit voor lang: de afschrijvingen stoppen immers ook als de betreffende productiemiddelen geheel zijn afgeschreven en er niet wordt geïnvesteerd.

Scenario's

De Commissie Welschen heeft verzocht inzicht te geven in de invloed van de variatie in mestafzetprijs en in productiekosten voor de verschillende bedrijfstypen. Bij de variatie in mestafzetprijs is verzocht om deze ook door te rekenen op een niveau dat € 1,50 per ton lager ligt. Dit onder de aanname dat dit bedrag per ton bespaard wordt als bemonstering en analyse van dierlijke mest niet meer verplicht zijn.

De variatie in mestafzetprijs zou een bandbreedte van € 5 tot € 20 per ton dienen te beslaan. Voor rundvee- en varkensmest zijn prijzen van € 6, € 13 en € 20 per ton genomen. Dit is de mestafzetprijs voor de veehouder in het overschotgebied (concentratiegebied

Oost en Zuid ofwel de zandgronden van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg). In de tekortgebieden (zeekleigronden en Veenkoloniën) zijn deze prijzen € 2,70 per ton lager, in de overgangsgebieden (overige gronden) € 1,35 per ton lager.

De mestafzetprijs van € 13/ton in het overschotgebied is gehanteerd in de berekeningen voor het Mestakkoord voor het jaar 2009 (De Hoop et al., 2004). Om de 'afstand' ($13-6=7$ en $20-13=7$) gelijk te houden is als lage prijs niet € 5 maar € 6/ton genomen. Voor pluimveemest wordt nauwelijks een lagere prijs dan € 20/ton verwacht zodat als lage prijs € 13 in plaats van € 6 is genomen. Een prijs boven € 20 per ton is voor pluimveemest echter evenmin te verwachten omdat voor die prijs ongelimiteerd naar het oosten van Duitsland geëxporteerd kan worden.

Als variatie in productiekosten is gekozen voor -10% en +10% (naast uiteraard de verwachte productiekosten in 2009) van de verwachte productiekosten in 2009. Op basis van bovengenoemde uitgangspunten ontstaat dan een kruistabel met vijf (bedrijfstypen) * drie (niveaus mestafzetprijzen) * drie (niveaus productiekosten) variaties. Voor elk van de 45 variaties zijn de mestafzetkosten per eenheid product, de mestafzetkosten per bedrijf en de mestafzetkosten in procenten van de productiekosten weergegeven.

Tenslotte is deze kruistabel 'gedubbeld' door steeds de mestafzetprijs met 1,50 euro/ton, de wegvallende kosten als gevolg van het niet meer verplicht hoeven bemonsteren/analyseren van de mest, te verlagen.

3. Resultaten

Bemonstering en analyse van af te voeren dierlijke mest verplicht

Tabel 3.1 geeft de resultaten van de berekeningen weer voor de vijf groepen bedrijven bij drie (voor pluimvee twee) niveaus van mestafzetprijzen en drie niveaus van productiekosten. Bemonstering en analyse van dierlijke mest zijn verplicht.

Tabel 3.1 Mestafzetkosten voor vijf groepen veehouderijbedrijven in het jaar 2009 onder het Mestakkoord en herziening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid bij drie niveaus van mestafzetprijzen en drie niveaus van productiekosten: bemonstering en analyse van dierlijke mest verplicht

Bedrijfstype	Mestafzetprijzen (rundvee/varkens en pluimvee)	RV + VA €6 per ton en PL €13 per ton			Idem €13/20 per ton			Idem €20/20 per ton		
	Productiekosten tov verwacht 2009	-10%	verwacht	+10%	-10%	verwacht	+10%	-10%	verwacht	+10%
	Mestafzetkosten									
Fokzeugen 270 fokz. 37 vleesv 8 ha grond	€ per big € per bedrijf % productiekosten	1,12 6600 3	1,12 6600 2,7	1,12 6600 2,4	2,42 14400 6,3	2,42 14400 5,6	2,42 14400 5,1	3,73 22100 10,7	3,73 22100 9,4	3,73 22100 8,4
Vleesvarkens 5 ha, 1150 vleesvarkens	€ per 100 kg vlees € per bedrijf % productiekosten	3,06 6000 3,2	3,06 6000 2,9	3,06 6000 2,6	6,62 13000 6,8	6,62 13000 6	6,62 13000 5,4	10,18 20000 11,4	10,18 20000 10	10,18 20000 9
Leghennen 10 ha, 52500 leghennen	€ per 100 eieren € per bedrijf % productiekosten	1,96 19600 4,2	1,96 19600 3,7	1,96 19600 3,3	3,01 30100 6,3	3,01 30100 5,5	3,01 30100 5	3,01 30100 6,3	3,01 30100 5,5	3,01 30100 5
Vleeskuikens 5 ha, 46500 vleeskuikens	€ per 100 kg vlees € per bedrijf % productiekosten	1,17 6700 1,7	1,17 6700 1,5	1,17 6700 1,3	1,8 10300 2,5	1,8 10300 2,3	1,8 10300 2,1	1,8 10300 2,5	1,8 10300 2,3	1,8 10300 2,1
Melkvee > 17500 kg Melk/ha 31 ha zand	€ per 100 kg melk € per bedrijf % productiekosten	0,54 3400 1,04	0,54 3400 0,97	0,54 3400 0,89	1,18 7400 2,26	1,19 7400 2,10	1,17 7300 1,91	1,73 10800 3,30	1,73 10900 3,05	1,70 10600 2,77

Bron: Berekeningen met modellen FES en APPROXI op gegevens uit het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet).

Bij hogere mestafzetprijzen stijgen de mestafzetkosten per eenheid product, per bedrijf en in procenten van de productiekosten. Bij een gelijke mestafzetprijs vormen bij het lage niveau van de productiekosten (-10%) de mestafzetkosten een groter deel van de productiekosten: de productiekosten exclusief mestafzetkosten zijn lager en de mestafzetkosten zijn gelijk. Bij een gelijke mestafzetprijs en een hoog niveau van productiekosten zijn de mestafzetkosten een geringer deel van de totale productiekosten.

Bij het lage niveau van mestafzetprijzen (€ 6/ton voor rundvee- en varkensmest in het overschotgebied, € 13/ton voor pluimveemest in het overschotgebied) zijn de mestafzetkosten voor alle bedrijfspgroepen minder dan 5% van de productiekosten ongeacht de drie niveaus van die productiekosten. Zowel per bedrijf als in procenten van de productiekosten zijn de mestafzetkosten dan het hoogst voor de bedrijven met leghennen.

Bij het 'midden' niveau van mestafzetprijzen (€ 13/ton voor rundvee- en varkensmest, € 20/ton voor pluimveemest) zijn de mestafzetkosten voor varkens- en leghennenbedrijven 5 tot 7% van de productiekosten. Voor de vleeskuiken- en melkveebedrijven is dat rond de 2%. Op bedrijfsniveau hebben wederom de leghennenbedrijven de hoogste mestafzetkosten.

Bij het hoge niveau van mestafzetprijzen (€ 20/ton voor alle mestsoorten) zijn de mestafzetkosten bij de pluimveebedrijven hetzelfde als bij het 'midden' niveau omdat dezelfde mestafzetprijs is gehanteerd. Voor de varkensbedrijven zijn de mestafzetkosten dan rond de 10% van de productiekosten. De groep melkveebedrijven heeft dan ruim € 10.000 per bedrijf aan mestafzetkosten, ongeveer 3% van hun productiekosten.

In de mestafzetkosten per eenheid product is uiteraard hetzelfde verloop te zien als bij de mestafzetkosten per bedrijf: de bedrijfsomvang varieert namelijk niet of uiterst weinig (soms bij de melkveebedrijven) bij de verschillende scenario's.

Worden de mestafzetkosten uitgedrukt in procenten van de opbrengsten, dan zullen de percentages meestal hoger zijn dan wanneer uitgedrukt in een percentage van de 'berekende' productiekosten. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de productiekosten meestal hoger zijn dan de opbrengsten. Zo zijn voor de groep melkveebedrijven bij het gemiddelde kostenniveau en een mestafzetprijs van € 13/ton voor rundveemest in het overschotgebied (dus de middelste kolom van tabel 3.1) de mestafzetkosten 3,3% van de opbrengsten, aanzienlijk meer dan de 2,1% van de productiekosten.

Bemonstering en analyse van af te voeren dierlijke mest niet verplicht

Tabel 3.2 geeft de resultaten van de berekeningen ook weer voor de vijf groepen bedrijven bij drie (voor pluimvee twee) niveaus van mestafzetprijzen en drie niveaus van productiekosten. Bemonstering en analyse van dierlijke mest zijn hier echter niet verplicht. Daardoor zijn de mestafzetprijzen € 1,50 per ton lager.

Tabel 3.2 Mestafzetkosten voor vijf groepen veehouderijbedrijven in het jaar 2009 onder het Mestakkoord en herziening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid bij drie niveaus van mestafzetprijzen en drie niveaus van productiekosten: bemonstering en analyse van dierlijke mest niet verplicht

Bedrijfstype	Mestafzetprijzen (rundvee/varkens en pluimvee)	RV + VA €6 per ton en PL €13 per ton			Idem €13/20 per ton			Idem €20/20 per ton		
		-10%	verwacht	+10%	-10%	verwacht	+10%	-10%	verwacht	+10%
	Productiekosten tov verwacht 2009									
	Mestafzetkosten									
Fokzeugen 270 fokz. 37 vleesv 8 ha grond	€ per big € per bedrijf % productiekosten	0,84 5000 2,3	0,84 5000 2	0,84 5000 1,8	2,15 12700 5,6	2,15 12700 5	2,15 12700 4,5	3,45 20400 10	3,45 20400 8,8	3,45 20400 7,8
Vleesvarkens 5 ha, 1150 vleesvarkens	€ per 100 kg vlees € per bedrijf % productiekosten	2,29 4500 2,4	2,29 4500 2,2	2,29 4500 1,9	5,86 11500 6	5,86 11500 5,4	5,86 11500 4,8	9,42 18500 10,6	9,42 18500 9,4	9,42 18500 8,4
Leghennen 10 ha, 52500 leghennen	€ per 100 eieren € per bedrijf % productiekosten	1,73 17300 3,7	1,73 17300 3,3	1,73 17300 2,9	2,78 27900 5,8	2,78 27900 5,2	2,78 27900 4,6	2,78 27900 5,8	2,78 27900 5,1	2,78 27900 4,6
Vleeskuikens 5 ha, 46500 vleeskuikens	€ per 100 kg vlees € per bedrijf % productiekosten	1,03 5900 1,5	1,03 5900 1,3	1,03 5900 1,2	1,66 9500 2,4	1,66 9500 2,1	1,66 9500 1,9	1,66 9500 2,4	1,66 9500 2,1	1,66 9500 1,9
Melkvee > 17500 kg melk/ha 31 ha zand	€ per 100 kg melk € per bedrijf % productiekosten	0,40 2500 0,78	0,41 2500 0,73	0,41 2500 0,67	1,05 6500 2,01	1,06 6600 1,88	1,04 6500 1,71	1,62 10100 3,09	1,62 10200 2,86	1,59 9900 2,6

Bron: Berekeningen met modellen FES en APPROXI op gegevens uit het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet).

De lagere mestafzetprijzen leiden tot lagere mestafzetkosten. De verschillen met tabel 3.1 (in die berekeningen was bemonstering en analyse van af te voeren dierlijke mest verplicht) variëren van minder dan € 1.000 per bedrijf bij de groep melkveebedrijven tot ruim € 2.000 voor de groep leghennenbedrijven.

Het verloop van de mestafzetkosten door variatie in mestafzetprijs en niveau van de productiekosten is bij de verschillende bedrijfstypen hetzelfde als in tabel 3.1. In procenten van de productiekosten of per eenheid product zijn de mestafzetkosten in tabel 3.2 (uiteraard) iets lager dan in tabel 3.1.

Situatie in 2006

De uitkomsten in de tabellen 3.1 en 3.2 hebben betrekking op het jaar 2009. Het Mestakkoord voorziet geen aanscherping van de gebruiksnorm dierlijke mest en de stikstofgebruiksnorm in de jaren na 2009. Voor de fosfaatgebruiksnorm wordt nog wel een aanscherping gegeven, vooral voor bouwland. Op bouwland gaat de norm van 80 kg per hectare naar 60 kg per hectare, voor grasland van 95 naar 90 kg per hectare. Deze aanscherping wordt voorzien rond het jaar 2015. De normstelling van het jaar 2009 zal dus, veranderingen door toekomstige inzichten daargelaten, een aantal jaren blijven bestaan. Mede daarom is deze normstelling gekozen in deze studie.

Voor 2006 zijn de stikstofgebruiksnorm en de fosfaatgebruiksnorm wat ruimer dan in 2009. De gebruiksnorm voor dierlijke mest (de '250/170') is echter gelijk. Zeker voor melkveebedrijven is dit doorgaans de meest beperkende norm zodat voor melkveebedrijven vrijwel geen verschil is te verwachten tussen de jaren 2006 en 2009 in de hoeveelheid af te zetten mest.

De varkens- en pluimveebedrijven hebben in relatie tot hun veestapel weinig grond; zij moeten, zoals al opgemerkt, het grootste deel van de mest afvoeren. Zij hebben daardoor direct niet zoveel van doen met de gebruiksnormen en zullen dus in 2006 en 2009 ongeveer evenveel mest moeten afvoeren.

Indirect hebben de scherpere gebruiksnormen in 2009, vooral die voor fosfaat, wel effect op de mestafzetprijzen. De fosfaatgebruiksnorm voor bouwland gaat van 95 kg per hectare in 2006 naar 80 kg per hectare in 2009 (met de aantekening dat in 2006 fosfaat uit dierlijke mest maximaal 85 kg per hectare is). Omdat vooral de akkerbouw dan minder mest zal accepteren bij dezelfde mestafzetprijzen als in 2006, zullen de mestafzetprijzen, bij een gelijke omvang van de totale veestapel, hoger worden om de acceptatie in de akkerbouw in evenwicht te laten geraken met de af te zetten hoeveelheid mest uit de veehouderij.

De in deze studie gehanteerde bandbreedte in mestafzetprijzen is echter veel groter dan De Hoop et al. (2004) aan prijsverschillen tussen 2006 en 2009 hebben ingeschat (€ 3/ton voor rundvee- en varkensmest en geen verschil voor pluimveemest). Daarom is geen aparte analyse opgesteld voor het jaar 2006.

Toekomstige technische ontwikkelingen

Specifiek op dierlijke mest gerichte toekomstige technische ontwikkelingen zullen slechts optreden als ze leiden tot reductie van de mestafzetkosten. In deze studie is hieraan geen specifieke aandacht gegeven. Wel is geanalyseerd welke verschillen in mestafzetkosten

optreden als bemonstering en analyse van af te voeren dierlijke mest wel of niet verplicht is.

In die zin geeft het verschil tussen tabel 3.1 en 3.2 wel een indicatie. Bij de uitkomsten van tabel 3.2 is namelijk verondersteld dat alle mest van de bedoelde groepen bedrijven niet bemonsterd en geanalyseerd wordt. Het is echter de vraag of dat gebeurt. Ontvangende bedrijven, met name akkerbouwers, kunnen toch bemonstering en analyse verlangen voor hun bemestingsstrategie: zij hebben immers ook te maken met de normstellingen uit het Mestakkoord. Tabel 3.2 geeft daarmee waarschijnlijk een onderschatting van de te verwachten mestafzetkosten, tenzij er op termijn nog technologische ontwikkelingen optreden die kostenverlagend uitwerken.

4. Conclusies

Op basis van de resultaten van deze verkennende studie wordt voor de jaren vanaf 2006 het volgende geconcludeerd:

- voor melkveebedrijven met een melkproductie boven 17.500 kg per hectare en op zandgrond gelegen zullen de mestafzetkosten bij de in deze studie gehanteerde scenario's ongeveer 3% van de productiekosten worden. Het overgrote deel van de melkveebedrijven is extensiever dan deze groep en/of niet op zandgrond gelegen. Op niet-zandgrond gelden minder scherpe stikstofgebruiksnormen;
- voor varkensbedrijven kunnen de mestafzetkosten tot boven de 10% van de productiekosten oplopen als de mestafzetprijs per ton in de overschotgebieden in de buurt van € 20 komt. Gemiddeld per bedrijf gaat het dan om zo'n € 20.000;
- voor leghennenbedrijven zijn de mestafzetkosten 5 tot 7% van de productiekosten. Gemiddeld per bedrijf gaan de mestafzetkosten richting € 30.000;
- zowel in procenten van de productiekosten als in bedragen, gemiddeld per bedrijf, hebben de vleeskuikenbedrijven lagere mestafzetkosten dan de varkens- en leghennenbedrijven;
- worden de mestafzetkosten genomen in procenten van de opbrengsten, dan zullen deze percentages meestal hoger zijn dan wanneer de mestafzetkosten worden genomen in procenten van de productiekosten (zoals in deze studie is gedaan). Voor de groep melkveebedrijven met meer dan 17.500 kg melk per hectare en gelegen op zandgrond zal het percentage van de opbrengsten ongeveer anderhalf maal zo hoog zijn als het percentage van de productiekosten;
- niet meer verplicht stellen van bemonstering en analyse van af te voeren dierlijke mest leidt (onder de aanname dat de mestafzetprijs dan € 1,50/ton lager zal zijn) tot enige daling van de mestafzetkosten: minder dan € 1.000 per bedrijf voor de melkveebedrijven tot ruim € 2.000 voor de leghennenbedrijven;
- de uitkomsten zullen voor het jaar 2006 vrijwel gelijk zijn aan die voor het in deze studie gehanteerde zichtjaar 2009, omdat de verschillen in gebruiksnormen tussen deze twee jaren beperkt zijn;
- effect van toekomstige technische ontwikkelingen wordt gedeeltelijk weerspiegeld in wel of niet verplicht stellen van bemonstering en analyse van af te voeren dierlijke mest. Leiden toekomstige technische ontwikkelingen tot een mestafzetprijs die € 1,50/ton lager is, dan dalen de mestafzetkosten per bedrijf met minder dan € 1.000 per bedrijf voor de melkveebedrijven tot ruim € 2.000 voor de leghennenbedrijven.

Literatuur

Hoop, D.W. de, H.H. Luesink, H. Prins, C.H.G. Daatselaar, K.H.M. van Bommel en L.J. Mokveld

Effecten in 2006 en 2009 van Mestakkoord 2004 en nieuw EU-Landbouwbeleid; Rapport 6.04.23,

LEI, Den Haag, december 2004, (gratis te downloaden van www.lei.dlo.nl)

(publicaties\rapporten)

Bijlage 5 Rapport 'Inventarisatie van ontwikkelingen in de intermediaire sector'

Auteurs: Paul Hoeksma en Lobke Coppens, Instituut voor Agrotechnology & Food Innovations B.V. te Wageningen

Rapport 368, maart 2005

1 **Samenvatting**

A&F heeft in opdracht van de Commissie Welschen een inventarisatie uitgevoerd naar technologische ontwikkelingen op het gebied van *logistieke* en *administratieve processen* die zich de laatste paar jaar binnen de mesttransportsector hebben voorgedaan. Daarnaast is globaal geïnventariseerd welke technologische ontwikkelingen zich in andere sectoren voltrekken, waarvan gebruik gemaakt zou kunnen worden voor borging van mesttransport.

Deze inventarisatie had een tweeledig doel; enerzijds het verschaffen van inzicht in het innovatievermogen van de sector en het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden om bestaande technologische ontwikkelingen aan te laten sluiten bij de nieuwe wet- en regelgeving. Anderzijds diende de verkregen informatie een indruk te geven in welke mate draagvlak te verwachten is binnen de sector voor technologische en administratieve verplichtingen.

De inventarisatie is uitgevoerd door middel van interviews met een aantal relevante actoren binnen de mesttransportsector en sluit aan bij een recente studie naar de stand van zaken betreffende de automatische gegevensregistratie en GPS-toepassing in de mesttransportsector. De oriëntatie op bestaande technologie buiten de mesttransportsector heeft zich beperkt tot een desk-studie van enkele transportketens die op een aantal punten vergelijkbaar zijn met de mesttransportketen.

In 2002 waren in de mesttransportsector 736 bij Bureau Heffingen geregistreerde intermediairs actief. Deze vervoerden 14,5 Mton mest verdeeld over 500 000 transporten. Veel ondernemingen hebben naast mesttransport nog een nevenactiviteit, zoals loonwerk en transport van diverse rest- en afvalproducten. Voor steeds minder ondernemingen is mesttransport de hoofdactiviteit. Er zijn op dit moment 3 aanbieders op de markt van systemen voor dataregistratie en plaatsbepaling bij mesttransport. Daarnaast zijn er enkele producenten van softwarepakketten voor administratieve afhandeling van mesttransportgegevens en datatransfer naar Dienst Regelingen.

Op basis van informatie van de producenten wordt geschat dat de laatste twee jaar ca. 100 ondernemingen gebruik hebben gemaakt van een administratiepakket voor automatische afhandeling van mesttransportgegevens, een ontwikkeling die niet los gezien kan worden van de introductie van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM) op 1 januari 2003. De ondernemers die nu van administratiepakketten gebruik maken doen dit uit oogpunt van administratieve lastenverlichting.

Slechts enkele vervoerders werken met een plaatsbepalingssysteem (beperkt tot GPS) op mesttransportvoertuigen. Andere ondernemingen in de sector die van GPS gebruik maken hebben naast mesttransport vaak nog een tweede of derde bedrijfsactiviteit waarbij het systeem wordt toegepast. Het gros van de ondernemingen in de sector is te klein om te investeren in een plaatsbepalingssysteem uit oogpunt van optimalisatie van het mesttransport.

Ondernemers in de mesttransportsector zien af van investeringen in nieuwe technologieën zolang ze niet bijdragen aan een lagere kostprijs en zolang de kosten niet kunnen worden doorberekend naar de klant. De mestproducent probeert altijd op de goedkoopste manier van de mest af te komen. Kwaliteiten als betrouwbaarheid, efficiency, continuïteit, kennis en kunde van de intermediaire onderneming spelen voor hem geen rol. Bovendien heeft hij geen relatie met de afnemer. Zolang dierlijke mest een product met een negatieve marktwaarde is en elke ondernemer in beginsel vrij is het transport van mest aan te bieden blijft deze situatie bestaan, hetgeen zelfregulering en (verdere) professionalisering van de sector in de weg staat.

De terughoudendheid van de sector om te investeren in nieuwe technologie heeft ook te maken met onzekerheid over het mestbeleid en onduidelijkheid van de mestregelgeving. De overheid biedt te weinig zekerheid dat investeringen over een redelijke termijn kunnen worden afgeschreven. Daar komt bij dat de controle en handhaving van de regelgeving tot nu toe ontbreekt. Bedrijven die de zaken goed voor elkaar hebben kijken met schuine ogen naar collega's die niet aan de wettelijke verplichtingen voldoen en daar zonder verdere consequenties mee weggomen. Dit werkt een afwachtende houding in de hand.

De oriëntatie op technologische ontwikkelingen in transportketens die met mesttransport vergelijkbaar zijn, betrof het transport van levende dieren, kadavers en ziekenhuisafval. Deze ketens hebben met mesttransport gemeen dat ze gerekend worden tot risicotransport en moeten voldoen aan specifieke regelgeving.

Transporteurs van levende dieren zijn gebaat bij een juist veetransport omdat dit invloed heeft op de kwaliteit van hun product en daarmee op de prijs die ze daarvoor ontvangen. Dit aspect zorgt ervoor dat de sector bereid is tot het nemen van initiatieven voor kwaliteitsverbetering, zoals het opstellen van een kwaliteitssysteem.

Transport van kadavers is op een groot aantal punten vergelijkbaar met mestdistributie. Essentieel verschil is echter dat kadavertransport wordt verzorgd door slechts één vervoerder, die de investeringen in nieuwe technologieën aan de klant kan doorberekenen. Men is zich bewust van de voordelen van GPS en de intentie is om op alle vrachtwagens boordcomputers inclusief GPS aan te schaffen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: elektronische datatransfer, navigatie, en traceerbaarheid.

Transport van ziekenhuisafval kent eveneens veel overeenkomsten met mesttransport. Bij beide wordt gewerkt met erkende en geregistreerde transporteurs. Beide afvalstromen hebben een negatieve waarde en betekenen een hoge kostenpost voor de producenten. Beide ketens zijn daardoor gevoelig voor fraude. Het transport van ziekenhuisafval heeft te kampen met onduidelijke wet- en regelgeving. VROM worstelt met de controle en handhaving. Er hebben zich in deze sector de laatste jaren geen evidente innovatieve vernieuwingen voorgedaan.

Bovenstaande inventarisatie heeft het beeld opgeleverd dat vervoerders in de mesttransportsector in het algemeen geringe bereidheid tonen om in nieuwe technologische ontwikkelingen te investeren. De indruk is verkregen dat investeringen in automatische gegevensregistratie- en plaatsbepalingssystemen in het overgrote deel van de sector door regelgeving moeten worden afgedwongen. Dit geldt zeker voor de kleinere ondernemingen met mesttransport als enige bedrijfsactiviteit.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Onzekerheid over terugverdientijd door onduidelijkheid van beleid en regelgeving,
- Geen sprake van eerlijke concurrentie door onvoldoende controle en handhaving,
- Negatieve waarde van dierlijke mest; producent kiest altijd voor goedkoopste afzet.

Autonome innovatieve ontwikkelingen zijn in de mesttransportsector niet te verwachten zolang bovengenoemde oorzaken niet worden weggenomen. Nieuwe technologieën ten behoeve van het mestbeleid zullen door de overheid moeten worden afgedwongen met consistent beleid, heldere regelgeving en strikte controle en handhaving. Dit is tevens een voorwaarde voor het verkrijgen van voldoende draagvlak in de sector.

Aanbeveling aan de Commissie is daarom om niet te veel te verwachten van eigen initiatieven uit de sector. De overheid kan alleen komen tot een succesvol mestbeleid als zij zelf duidelijke kaders schept en daarop toeziet. Een heldere en betrouwbare overheid moet het uitgangspunt zijn.

Wel kan de overheid binnen de kaders ruimte bieden voor de technische invulling door doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften te definiëren, voor bijvoorbeeld gegevensregistratie- en plaatsbepalingssystemen. Dit maakt het mogelijk dat de verschillende technologiebedrijven nieuwe concepten met toegevoegde waarde op de markt kunnen brengen en onderling zullen concurreren.

2 Inleiding

In het nieuwe mestbeleid dat per 1 januari 2006 van kracht wordt zal sterk worden ingezet op borging en verantwoording van de mestdistributie. De minister van LNV heeft hierbij een strakke regulering van de mestdistributie voor ogen. Tegelijkertijd heeft de minister de sector de ruimte gegeven om alternatieve voorstellen aan te dragen voor een verantwoorde mestdistributie die past binnen het nieuwe mestbeleid. De Commissie Welschen heeft tot taak de initiatieven uit de sector te toetsen en te beoordelen in hoeverre ze bijdragen aan een effectief beleid en hierover te adviseren aan de minister.

A&F heeft in opdracht van de Commissie een inventarisatie gemaakt van autonome technologische ontwikkelingen op het gebied van logistieke (met name plaatsbepaling middels GPS en andere technieken) en administratieve processen, die zich de laatste paar jaar binnen de mesttransportsector hebben voorgedaan. Daarnaast is globaal geïnventariseerd welke transportgerelateerde ontwikkelingen zich in andere sectoren voltrekken (onder andere ketencertificering), waarvan binnen de sector gebruik gemaakt zou kunnen worden ten behoeve van borging van het mesttransport.

De verkregen informatie heeft tot doel:

- Inzicht te verschaffen in het *innovatievermogen* van de sector en in de mogelijkheden om bestaande technologische ontwikkelingen aan te laten sluiten bij de nieuwe wet- en regelgeving.
- Een indruk te geven in welke mate binnen de sector *draagvlak* te verwachten is voor technologische en administratieve verplichtingen.

In hoofdstuk 3 wordt de gekozen aanpak beschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de technologische ontwikkelingen in de intermediaire sector geschetst, waarna in hoofdstuk 5 een parallel wordt getrokken met een drietal vergelijkbare transportsectoren. Afsluitend wordt in hoofdstuk 6 een aantal conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

3 Aanpak

De inventarisatie van technologische ontwikkelingen binnen de mesttransportsector moet gezien worden als een verkenning zonder diepgaande analyse van de gevonden informatie. De oriëntatie op bestaande technologie in andere, vergelijkbare sectoren heeft zich beperkt tot een desk-study, met hoofdzakelijk internet als informatiebron. Het resultaat betrof een beschrijving van belangrijke systeemkenmerken in relatie tot borging van mesttransport. De inventarisatie is uitgevoerd door middel van interviews met een aantal relevante actoren binnen de mesttransportsector. Deze sluit aan bij een recente studie naar de stand van zaken betreffende de automatische gegevensregistratie en GPS in de mesttransportsector⁸.

⁸Hoeksma, P. & R. Vernède (2004). Evaluatie van de stand van zaken betreffende implementatie AGR/GPS. A&F Rapport nr. 305.

Om te komen tot het gewenste resultaat is antwoord gezocht op onder meer de volgende vragen:

- Welke overwegingen spelen een rol om wel of niet gebruik te maken van een systeem van plaatsbepaling;
- Welke informatiebronnen zijn geraadpleegd bij de systeemkeuze;
- Zijn er andere plaatsbepalingssystemen dan GPS in gebruik;
- Welke functie(s) heeft het plaatsbepalingssysteem op intermediaire bedrijven (onder andere relatie met MINAS);
- In hoeverre is het mogelijk om met de voornemens van de minister aan te haken bij de ontwikkelingen in de mesttransportketen.

4 Ontwikkelingen in intermediaire sector

4.1 Karakteristiek intermediaire sector

In Tabel 1 is een karakteristiek gegeven van de intermediaire sector voor mesttransport naar de situatie in 2003 en 2004⁹.

Tabel 1 Karakteristiek van de intermediaire sector voor mesttransport in 2003 en 2004.

Drijfmest	2003	2004
Aantal actieve bedrijven*	722	691
Aantal transporten**	360 000	333 000
Hoeveelheid getransporteerde mest (ton)	10 700 000	10 101 000
Vaste mest		
Aantal actieve bedrijven	26	?
Aantal transporten	74 000	68 000
Hoeveelheid getransporteerde mest (ton)	1 700 000	1 658 000
- waarvan afzet binnenland (ton)	1 290 000	1 244 000
- waarvan afzet buitenland (ton)	410 000	414 000

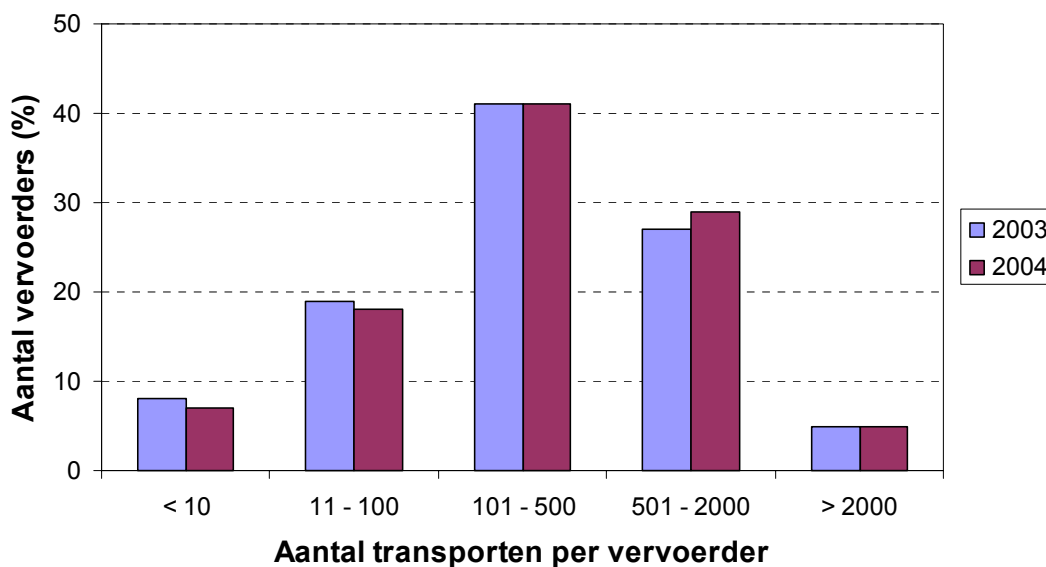
* Met actieve bedrijven worden intermediaire ondernemingen bedoeld, die in 2003 en 2004 een MINAS-boekhouding voerden en op VDM's als vervoerder staan vermeld.

** Het betreft hier uitsluitend bij Dienst Regelingen geregistreerde transporten. Het werkelijke aantal wordt geschat op een half miljoen per jaar.

Uit Tabel 1 blijkt dat het aantal in de intermediaire sector actieve bedrijven en de hoeveelheid vervoerde mest de laatste paar jaar een dalende lijn vertoont. In 2004 is het aantal actieve intermediaire ondernemingen met bijna 5% is afgenomen ten opzichte van 2003. Het afgelopen jaar werd 6% minder drijfmest getransporteerd dan in het jaar daarvoor. Het aantal transporten en de hoeveelheid vervoerde vaste mest was in 2004 een fractie kleiner dan in 2003. Ongeveer een kwart van de vaste mest werd in het buitenland afgezet.

⁹ Bron: Dienst Regelingen

In Figuur 1 zijn de vervoerders ingedeeld naar het aantal in 2003 en in 2004 uitgevoerde mesttransporten.



Figuur 1: Indeling van de vervoerders naar het aantal in 2003 en 2004 uitgevoerde mesttransporten.

Figuur 1 illustreert dat de omvang van de intermediaire ondernemingen, gemeten naar het aantal jaarlijks uitgevoerde mesttransporten, sterk varieert. Het aantal kleinere vervoerders is in 2004 iets afgenomen ten opzichte van 2003, terwijl het relatieve aantal grotere vervoerders iets is toegenomen.

In 2003 vervoerden de 20% grootste drijfmesttransporterende bedrijven ca. 80% van de totale hoeveelheid fosfaat¹⁰. Veel ondernemingen hebben naast mesttransport nog een nevenactiviteit, zoals loonwerk en transport van diverse restproducten.

4.2 Technologische ontwikkelingen

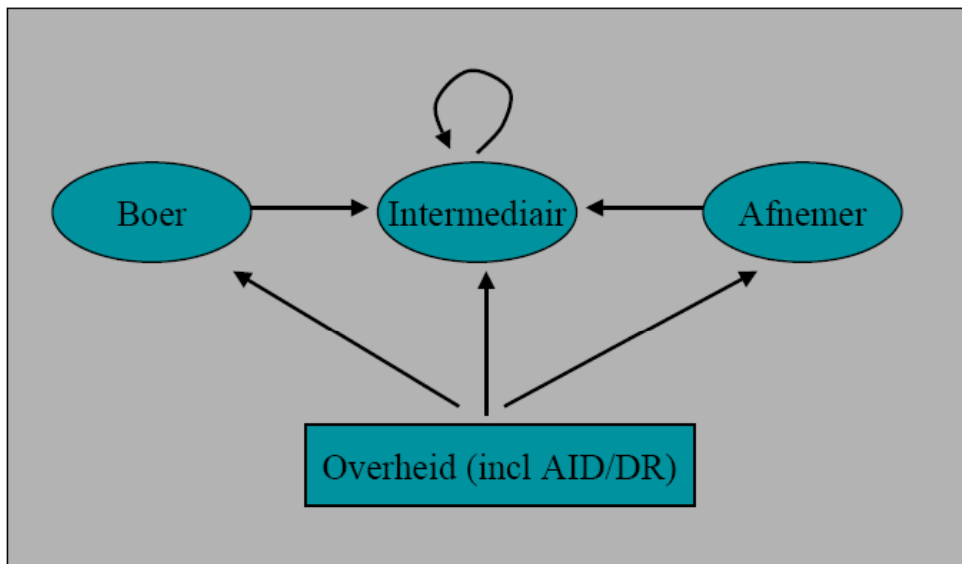
4.2.1 Algemeen beeld

De inventarisatie heeft het beeld opgeleverd dat vervoerders in de mesttransportsector in het algemeen geringe bereidheid tonen om in nieuwe technologische ontwikkelingen te investeren. De indruk is verkregen dat investeringen in automatische gegevensregistratie- en plaatsbepalingssystemen in het overgrote deel van de sector door regelgeving moeten worden afgedwongen. Dit geldt zeker voor de kleinere ondernemingen met mesttransport als enige bedrijfsactiviteit.

¹⁰Bron: Cumela

4.2.2 Actoren

Bij de distributie van mest zijn drie actoren actief: de producent van de mest (boer), de afnemer van de mest, en de intermediair als transporteur van de mest van de producent naar de afnemer (zie Figuur 2). Uit interviews met de *intermediairs* is naar voren gekomen dat een aantal van hen afziet van investeringen in nieuwe technologische ontwikkelingen, omdat de kosten niet kunnen worden doorberekend naar de klant, de producent en de afnemer. De *mestproducent* probeert altijd op de goedkoopste manier van de mest af te komen, zeker als het gaat om drijfmest. De intermediaire onderneming wordt door de mestproducent doorgaans niet beoordeeld op kwaliteiten als betrouwbaarheid, efficiency, continuïteit, kennis en kunde van het personeel. Ook heeft de producent in het algemeen geen relatie met de *afnemer*. Zolang dierlijke mest een product met een negatieve marktwaarde is en elke ondernemer in beginsel vrij is het transport van mest aan te bieden, zal deze situatie blijven bestaan, hetgeen niet bijdraagt aan het zelfregulerend vermogen, en de (verdere) professionalisering van de sector.



Figuur 2: Actoren van mestdistributie

Uit de interviews blijkt ook dat de terughoudendheid van de sector als geheel om te investeren in nieuwe technologie ook te maken heeft met onduidelijkheid van het mestbeleid van de *overheid*. De overheid biedt te weinig zekerheid dat investeringen in relatie tot huidige en toekomstige mestwetgeving over een redelijke termijn kunnen worden afgeschreven. Daar komt bij dat de controle en handhaving van het mestbeleid tot nu toe zeer te wensen overlaat. Bedrijven die de zaken goed voor elkaar hebben kijken met schuine ogen naar collega's die niet aan de wettelijke verplichtingen voldoen en daar zonder verdere consequenties mee weg komen. Dit werkt een afwachtende houding in de hand.

4.2.3 Administratieve systemen

In 2003 en 2004 werd ongeveer 50% van de vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (VDM) elektronisch naar Bureau Heffingen (nu Dienst Regelingen) verzonden. Verschillende leveranciers bieden een administratiepakket aan met de mogelijkheid voor de aanmaak en de verzending van elektronische VDM's, gekoppeld aan een module voor facturering en de financiële administratie. De aanschafkosten van deze pakketten zijn aanzienlijk en bedragen ca. € 3000 - 4000. Eén bedrijf biedt een service op internet aan voor de aanmaak en verzending van elektronische VDM's. Gebruikers betalen hier abonnementskosten voor. Dit laatste is met name interessant voor de kleinere intermediairs.

Geschat wordt dat ca. 100 ondernemingen gebruik maken van een administratiepakket voor automatische afhandeling van mesttransportgegevens, onder andere middels elektronische datatransfer naar Dienst Regelingen. Slechts enkele ondernemingen maken gebruik van enige vorm van automatische gegevensregistratie op het transportvoertuig. Het gebruik van administratieve systemen is binnen de intermediaire sector een ontwikkeling van de laatste paar jaar, die niet los gezien kan worden van de introductie van het VDM op 1 januari 2003. Het VDM mag elektronisch dan wel op papier bij Bureau Heffingen worden aangeleverd. Voor een aantal ondernemingen was dit het moment om over te stappen op een geautomatiseerde bedrijfsadministratie. De ondernemers die nu van administratieve systemen gebruik maken doen dit uit oogpunt van administratieve lastenverlichting.

4.2.4 Plaatsbepaling

Slechts een paar ondernemingen werkt met een plaatsbepalingssysteem. Het betreft hier in alle gevallen het op satellietgegevens gebaseerde GPS. Andere systemen zijn bij deze inventarisatie niet aangetroffen. Het merendeel van de systemen die op mesttransportvoertuigen zijn geplaatst is met overheidssubsidie aangeschaft in het kader van de ontwikkeling van AGR ten tijde van MINAS. Slechts een enkele intermediaire ondernemer maakt gebruik van GPS ter ondersteuning van bedrijfsoptimalisatie, waarbij de mestwetgeving niet direct van invloed op de aanschaf is geweest. Andere ondernemingen die van een plaatsbepalingssysteem gebruik maken, hebben naast mesttransport vaak nog een tweede of derde bedrijfsactiviteit. Hierdoor kan op deze bedrijven de meerwaarde van het systeem beter tot zijn recht komen, bijvoorbeeld als onderdeel van een parallel track systeem op verspreidingsvoertuigen. Het gros van de ondernemingen in de sector is te klein om een plaatsbepalingssysteem enkel voor optimalisatie van het mesttransport tot een verantwoorde investering te maken. Ondernemers noemen als belangrijkste informatiebronnen voor nieuwe technologische ontwikkelingen: vakbladen, leveranciers en internet.

5 Ontwikkelingen in andere sectoren

5.1 Transport van dieren

Saveetra – de Samenwerkende Veetransporteurs van Transport en Logistiek Nederland – veroordeelt de excessen van bijladen van dieren in vrachtauto's en neemt afstand van het criminele gedrag van de ondernemers die hiervoor verantwoordelijk zijn. Bijladen is schadelijk voor de dieren en het is zeer risicovol in verband met het verspreiden van dierziekten. Voor vervoerders die op deze wijze met dierenwelzijn en diergezondheid omgaan mag geen plaats zijn in de sector. Saveetra is met minister Veerman van Landbouw en de Dierenbescherming van mening dat deze bedrijven streng moeten worden aangepakt. Hiervoor moet de controle en sanctionering worden aangescherpt.

Saveetra neemt daarom zelf de verantwoordelijkheid om de naleving te verbeteren door – samen met zusterorganisaties in het buitenland – te pleiten voor GPS op vervoermiddelen die gebruikt worden bij dierenvervoer en om automatisch te registreren of de laadklep van een veewagen open of dicht is. Illegaal bijladen is dan niet meer mogelijk, zonder dat dit wordt geconstateerd en geregistreerd.

De beroepsvervoerders hebben twee jaar geleden het initiatief genomen voor de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem voor lange afstand transporten. Dit initiatief heeft de goedkeuring en de steun van de Dierenbescherming. Het kwaliteitssysteem zal worden gecontroleerd met behulp van GPS. Na het constateren van overtredingen zal via een tik op stuk beleid krachtig worden afgerekend met knoeiers¹¹.

Voor het Productschap voor Vlees en Eieren (PVE) is het dierenwelzijn vooral gebaat bij goede vervoersmiddelen, adequate facilitaire voorzieningen op de veewagen en vakkundige chauffeurs. Men acht dit belangrijker dan lange rustpauzes waarbij dieren in diverse klimatologische omstandigheden op de wagen moeten blijven. PVE pleit voor een kwalitatief goed transport, waarbij zo snel mogelijk de plaats van bestemming wordt bereikt. Men denkt dat een verplichte invoering van het GPS-systeem gekoppeld aan een boordcomputer die enkele data registreert, kan bijdragen aan de kwaliteit¹².

5.1.1 Overeenkomsten met mestdistributie

- Behoort tot het zogenaamde risicotransport (verspreiding van dierziekten)
- Fraudegevoelig (bijvoorbeeld het bijladen van dieren)
- Aanscherping controle & sanctionering

5.1.2 Verschillen met mestdistributie

- Initiatief voor GPS komt vanuit de sector → geen plaats voor ondernemers die dierenwelzijn en diergezondheid niet serieus nemen.
- Er bestaat reeds een kwaliteitssysteem, wat middels GPS (nog beter) gecontroleerd kan worden.

¹¹ <http://www.tln.nl/kwartaal22004.html?id=680>

¹² <http://www.kalkoen.nl/nieuws/arc9-2003.shtml>

- Ondernemers hebben er baat bij dat transport volgens de regels gebeurt → heeft invloed op de kwaliteit. Hoe hoger de kwaliteit, hoe hoger de prijs die zij voor hun 'product' ontvangen.

5.1.3 Conclusies

Hoewel er overeenkomsten zijn aan te wijzen tussen mestdistributie en het transport van levende dieren, zijn de verschillen aanmerkelijk groter. Het meest belangrijke verschil is dat de ondernemers in de sector gebaat zijn van een juist transport van vee. Dit heeft invloed op de kwaliteit van hun product en dus op de prijs die ze daarvoor ontvangen. En juist dit aspect zorgt ervoor dat de ondernemers bereid zijn tot het nemen van initiatieven, zoals het opstellen van een kwaliteitssysteem, en nu het aandringen op GPS.

5.2 Transport van kadavers

De destructiewet schrijft voor dat dieren die zijn gestorven zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk de eerstvolgende werkdag bij het destructiebedrijf moeten worden aangemeld. Kadavers moeten worden afgedekt om aanvreten te voorkomen. Kleine dieren moeten worden gekoeld. De AID kreeg onlangs van het destructiebedrijf de melding dat de kwaliteit van aangeboden kadavers achteruit gaat. Dat is meestal een teken dat de kadavers langer liggen dan voorgeschreven¹³.

In Nederland is één onderneming voor transport en verwerking van kadavers actief, die al meer dan 70 jaar dierlijk restmateriaal en kadavers verwerkt. Hun activiteiten bestaan uit het ophalen, verwerken en (laten) vernietigen van dierlijke restmaterialen en kadavers op een zodanige manier dat veilige en bruikbare grondstoffen ontstaan. De dierlijke restmaterialen en kadavers die opgehaald en verwerkt worden, vallen volgens de Europese destructiewetgeving in de categorie 1 of 2 materiaal. Dit materiaal dat uit ethische/maatschappelijke overwegingen of uit het oogpunt van volksgezondheid dient te worden vernietigd. Bij het uitvoeren van de activiteiten wordt grote waarde gehecht aan: kwaliteit, hygiëne, veiligheid, service, efficiency en traceerbaarheid.

De onderneming vervult een taak die door de overheid wettelijk is vastgelegd in de Destructiewet. In deze wet staat onder meer dat kadavers verplicht moet worden aangeboden aan een verwerkingsbedrijf. Daarnaast regelt deze wet dat kadavers na voorbereiding bij een destructiebedrijf dienen te worden vernietigd. Vervolgens staan in de wet richtlijnen voor de ophaaltarieven, het melden en het aanbieden van kadavers.

De onderneming beschikt over een eigen wagenpark en bezoekt dagelijks enkele duizenden adressen, met name veehouderijen en slachterijen. De vrachtwagens zijn uitgerust met de meest moderne technieken om de hygiëne optimaal te borgen. Zo worden bijvoorbeeld de wielen en grijpkraan van de vrachtwagen na ieder bezoek automatisch gereinigd.

Door het transport en de verwerking van kadavers bij één partij onder te brengen, kan een sluitende BSE-controle en een koppeling met I&R Runderen worden gegarandeerd. Om

¹³ <http://www.aid.nl/AIDNIEUWS118>

onderzoek te kunnen verrichten, neemt de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) een monster van de hersenstam. Deze monsters gaan samen met de oormerken naar een gespecialiseerd laboratorium voor analyse. Naast de waarborging van de test, worden de gegevens ook geregistreerd bij de VWA.

Het aantal kadavermeldingen varieert per dag en kan oplopen tot 5000. Dagelijks wordt de meest efficiënte planning samengesteld middels een routeplanningssysteem dat gebruik maakt van een digitale kaart. Om een goede planning mogelijk te maken, worden vele planningsparameters ingevoerd, zoals het aantal beschikbare kadaverwagens, de laadvermogens, rijtijden en de overlaadstations. Dit gebeurt grotendeels automatisch. De kadavermeldingen die binnenkomen via het Voice Response Systeem (VRS), internet en de helpdesk, worden gedurende de dag verzameld in een database. 's Nachts om 3.00 uur start het routeplanningssysteem automatisch op. Als rond 5.30 uur het planningsproces is afgerond worden de routedocumenten uitgeprint. Dit gebeurt op meerdere locaties in Nederland. Indien een chauffeur noodgedwongen van de geplande volgorde moet afwijken, bijvoorbeeld door een omleiding, dan noteert hij dat. Hierdoor is de werkelijke routevolgorde altijd bekend. Indien het aantal aangeboden kadavers afwijkt van de melding, past de chauffeur het aantal aan op de routelijst. Nadat een route is gereden, worden gegevens van de routelijst administratief verwerkt. Deze administratie vormt de basis voor het monitoren van de efficiency en de facturatie (handmatig).

5.2.1 Overeenkomsten met mestdistributie

- Behoort tot het zogenaamde risicotransport
- Hoge kosten voor transport en verwerking van rest c.q. afvalstromen
- Administratieve lasten
- Moet voldoen aan specifieke wetgeving
- Verscherpte controle door AID
- Sancties als niet aan wetgeving voldaan wordt
- Borging en transparantie is noodzakelijk
- Traceerbaarheid speelt een belangrijke rol
- Monsternamen zijn verplicht
- Er is sprake van milieubelasting
- Vrachtwagens zijn uitgerust met moderne technieken, inclusief geijkte weeginstallatie
- Strenge instructies voor chauffeurs

5.2.2 Verschillen met mestdistributie

- Er zijn géén intermediairs; het verwerkingsbedrijf beschikt over een eigen wagenpark.
- Het routeplanningssysteem maakt gebruik van een digitale kaart. Er wordt géén gebruik gemaakt van GPS → afwijking van de route wordt op dit moment door de chauffeur handmatig op routedocumenten ingevuld.
- Er is één transporteur/verwerker (monopoliepositie)
- Per dag worden duizenden adressen bezocht

5.2.3 Conclusies

Het transport van kadavers is op een groot aantal punten vergelijkbaar met mestdistributie. Er wordt op dit moment nog geen gebruik gemaakt van GPS. De sector is

zich wel bewust van de eventuele voordelen van GPS. De intentie is om voor alle vrachtwagens boordcomputers inclusief GPS aan te schaffen. De reden hiervoor is onder andere navigatie (beter en sneller de weg kunnen vinden), maar ook het beter kunnen controleren waar vrachtwagens (geweest) zijn als bijvoorbeeld wijzigingen optreden ten aanzien van de vooraf bepaalde route. Het kunnen doorgeven van elektronische gegevens is een andere reden voor de boordcomputer.

5.3 Transport van ziekenhuisafval

Onder specifiek ziekenhuisafval wordt verstaan: alle afvalstoffen afkomstig van medische behandeling van mens of dier of van biologisch onderzoek, die infectieuze stoffen bezitten of afvalstoffen waarbij de waarschijnlijkheid gering is dat infectieuze stoffen aanwezig zijn¹⁴. Per jaar wordt 6,5 duizend ton ziekenhuisafval afgevoerd. Het transport van dit afval valt onder de bepalingen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) houdt toezicht op de naleving van deze wet onder meer door het houden van weg en broncontroles. Bij controles in 2002 bij 40 ziekenhuizen en 20 instellingen werden vele overtredingen geconstateerd. Het ontbreken van gevaarsetiketten en gevarenkaarten en het onjuist of onvolledig invullen van vervoersdocumenten waren de meest voorkomende overtredingen. Om mogelijke overtredingen tijdig te onderkennen en onveilige situaties te voorkomen, gaat de IVW vanaf eind september tot en met november 2002 preventieve controles uitvoeren bij verschillende ziekenhuizen en instellingen zoals bloedbanken en laboratoria. Omdat de controles voor het transport plaatsvinden, kunnen eventuele tekortkomingen op tijd worden verholpen. Tijdens de controle worden de betrokken ziekenhuizen en instellingen geïnformeerd over de geldende regels voor het veilig vervoeren van het ziekenhuisafval. Waar nodig worden afspraken gemaakt voor verbeteringen. Bij overtredingen krijgt het bedrijf een extra controle die moet uitwijzen of het ziekenhuis of instelling zich aan de afspraken houdt. Met deze actie streeft de IVW, Divisie Vervoer naar een nog beter en veiliger vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg¹⁵.

Het ministerie van VROM gaat onderzoeken of alternatieven voor de verwijdering van specifiek ziekenhuisafval mogelijk zijn. Eventueel zal het LAP op de uitkomsten daarvan worden aangepast. De huidige structuur dateert uit eind jaren tachtig en stelt centrale verwerking verplicht. De primaire verwerker van specifiek ziekenhuisafval is Zavin. Vanuit de ziekenhuissector is de laatste tijd kritiek gekomen, omdat de kosten hierdoor te hoog zouden zijn. Ook de wijze waarop verpakking en transport van dit afval moet plaatsvinden zorgt voor een zeer hoge kostenstructuur. De minister van VWS vindt echter dat vanuit het oogpunt van infectiepreventie deze structuur niet nodig is. Het desinfecteren ter plaatse kan voldoende zijn volgens haar, om vervolgens - mits goed verpakt - het als normaal brandbaar afval af te voeren naar een AVI. Zij heeft de minister van VROM gevraagd de afvalverwijderingsstructuur zoals die nu in het LAP staat daarop

¹⁴ <http://www.rivm.nl/infectieziektenbulletin/bul1309/ziekenhuisafval.html>

¹⁵ Voor informatie over vervoerswetgeving kunt u terecht bij het Vervoerinformatiecentrum (VIC) het loket van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Vervoer, tel: 070-3052444 (<http://www.ivw.nl>) .

aan te passen. Dat wil de minister alleen na een onderzoek naar de beste inzamelings- en verwijderingstructuur. Daarbij zal ook gekeken worden naar de kosten. Van invloed op de kostenstructuur zal ook zijn dat het inzamelvergunningstelsel voor specifiek ziekenhuisafval in 2003 wordt opgeheven. Dan ontstaat een vrije markt, die naar verwachting tot aanzienlijk lagere kosten zal leiden¹⁶.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat registreert veel veiligheidsovertredingen bij het vervoer van infectieuze stoffen zoals ziekenhuisafval. De oorzaak ligt volgens de inspectie voornamelijk bij de kwaliteit van het verpakkingsmateriaal en de onduidelijke regelgeving. Veel overtredingen kunnen worden gepleegd omdat de internationale regels niet goed op elkaar zijn afgestemd.

5.3.1 Overeenkomsten met mestdistributie

- Behoort tot het zogenaamde risicotransport
- Aparte richtlijn voor transport en verwerking
- Moet voldoen aan wetgeving (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)
- Verscherpte controles (Inspectie Verkeer & Waterstaat)
- Fraudegevoelig (veel overtredingen op transport)
- Administratieve lasten (vervoersdocumenten)
- Er is sprake van erkende en geregistreerde distributeurs
- Borging en betrouwbaarheid is erg belangrijk
- Hoge kosten voor transport en verwerking van het afval
- Onduidelijkheid over wet- en regelgeving

5.3.2 Verschillen met mestdistributie

- Ziekenhuisafval is een verzamelnaam voor een scala aan verschillend materiaal, elk met hun eigen richtlijn.
- Er wordt gebruik gemaakt van certificaten voor transport en verwerking.
- Vaak is het zo dat het verzamelen en transporteren van het afval deel uitmaakt van de bedrijfsactiviteiten van de verwerker van het afval.
- Internationale aspecten: wetgeving is niet voldoende op elkaar afgestemd.

5.3.3 Conclusies

Er zijn veel overeenkomsten tussen het transport van specifiek ziekenhuisafval en de distributie van mest. Beide afvalstromen hebben een negatieve waarde en betekenen een hoge kostenpost voor de producenten van dit afval. Ook zijn er duidelijke risico's aan te wijzen bij het transport van beide afvalstromen en zijn beide stromen gevoelig voor fraude. Tijdens de desk-study research zijn geen aanwijzingen gevonden op de toepassing van GPS in deze sector. Met name de negatieve waarde van afvalstroom, zou hier een verklaring voor kunnen zijn.

¹⁶ http://www.afval.noordhoek.nl/archief/2002/mogelijkheden_voor_verwijderen_z.htm

6 Conclusies en aanbevelingen

Uit de inventarisatie blijkt dat vervoerders in de mesttransportsector in het algemeen geringe bereidheid tonen om in nieuwe technologische ontwikkelingen te investeren. Investerings in automatische gegevensregistratie- en plaatsbepalingssystemen in het overgrote deel van de sector door regelgeving moeten worden afgedwongen. Dit geldt zeker voor de kleinere ondernemingen met mesttransport als enige bedrijfsactiviteit.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Onzekerheid over terugverdientijd door onduidelijkheid van beleid en regelgeving;
- Geen sprake van eerlijke concurrentie door onvoldoende controle en handhaving;
- Negatieve waarde van dierlijke mest; producent kiest altijd voor goedkoopste afzet.

Autonome innovatieve ontwikkelingen zijn in de mesttransportsector niet te verwachten zolang bovengenoemde oorzaken niet worden weggenomen. Nieuwe technologieën ten behoeve van het mestbeleid zullen door de overheid moeten worden afgedwongen met consistent beleid, heldere regelgeving en strikte controle en handhaving. Dit zijn tevens voorwaarden voor het verkrijgen van voldoende draagvlak in de sector.

Aanbeveling aan de Commissie: verwacht niet te veel van eigen initiatieven uit de sector. Het mestbeleid kan alleen succesvol zijn als de overheid zelf duidelijke kaders schept en toeziet op naleving. Wel kan de overheid binnen de kaders ruimte bieden voor de technische invulling door doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften te definiëren, voor bijvoorbeeld gegevensregistratie- en plaatsbepalingssystemen. Dit maakt het mogelijk dat nieuwe concepten die voortvloeien uit technologische ontwikkelingen binnen bestaande regelgeving kunnen worden ingepast en dat technologiebedrijven onderling zullen concurreren.

Machtsverhoudingen in de mestketen

Drs. ing. Martien van Bavel (LEI)

Dr. ir. Katrien Termeer (SIOO)

LEI, Den Haag. Projectnummer 30366

In dit rapport worden de resultaten weergegeven van het onderzoek 'Machtsverhoudingen in de mestketen'. De resultaten van dit onderzoek zijn opgeleverd in een powerpoint-presentatie. De sheets zijn op zich leesbaar. Waar dat in de ogen van de onderzoekers meerwaarde heeft is een korte toelichting bij de desbetreffende sheet toegevoegd.

Opdracht quick scan

Inzicht in (machts)relaties tussen partijen in de mestketen en eventuele verschuivingen daarin na 2006

Opdat het beter mogelijk is alternatieven spoor 2 te toetsen en wellicht nieuwe innovaties op het spoor te komen

De Commissie Welschen heeft tot taak de minister van LNV te adviseren over alternatieve verantwoordingsystemen in de mestdistributie. De Commissie toetst door belanghebbenden aangedragen alternatieven op de mate waarin de handhaving van de gebruiksnormen wordt gewaarborgd.

De commissie wil graag een beeld krijgen van de machtsverhoudingen in de keten, dat voorbij de gebruikelijke one-liners kijkt. Hierbij gaat het zowel om de machtsverdeling in de keten op dit moment, als de verschuivingen in machtsverdeling na introductie van (en als gevolg van) het stelsel van gebruiksnormen.

Katrien Termeer van Sioo en Martien van Bavel van het LEI zijn gevraagd om een kort onderzoek/quick scan naar deze machtsrelaties uit te voeren. Het doel van deze quick scan is zoals bovenstaand geïnterpreteerd.

Mest als complex beleidssysteem

- intensief netwerk van relaties tussen actoren (overheden, bedrijven, agropketen, belangenorganisaties);
- accumulatie van regels, normen, beleidsinstrumenten, controle en handhaving;
- actoren geven hieraan betekenis;
- effectief gedragsrepertoire om hierin te opereren.

Het mestdossier kent een lange geschiedenis waardoor er een complex beleids-systeem is ontstaan. Dit bestaat uit de hiernaast opgesomde elementen. In de loop der tijd hebben alle betrokken partijen een betekenis- en gedragsrepertoire ontwikkeld om 'effectief' in dit systeem te opereren. De komende wijzigingen in het mestbeleid krijgen ook weer betekenis binnen dit beleidssysteem; het reeds ontwikkelde gedragsrepertoire zal hierop weer 'losgelaten' worden. Nieuwe mest-wetgeving, zoals gebruiksnormen en voorschriften met betrekking tot distributie komen binnen in dit beleidssysteem. In onderlinge interacties zullen actoren betekenis geven aan deze nieuwe maatregelen en op basis daarvan zullen ze handelen.

Voor beleidsmakers is het interessant om voorafgaande aan een maatregel zoveel mogelijk zicht te krijgen op dit toekomstig handelen van actoren. Ook is het interessant om te kunnen inschatten welke handelingen door voorgestelde wet-geving worden uitgesloten. Dit is met name interessant wanneer dit handelingen betreft die mogelijk tot innovaties leiden in de mestdistributie en dus gewenst zijn.

Het ministerie van LNV heeft ingrijpende wijzigingen in de mestwetgeving voorgesteld. Een onderdeel hiervan, te weten de voorgestelde verantwoordings-systemen, worden door actoren uit de sector als te beperkend ervaren waardoor innovatieve oplossingen te weinig kans krijgen. Op basis daarvan hebben ze alternatieven aangedragen. De commissie Welschen wil deze alternatieve ver-antwoordings-systemen toetsen. Ze verwacht dat gepercipieerde kansen en belemmeringen in de implementatie van de alternatieven en machtsverhoudingen tussen de betrokken partijen hierbij van belang zijn.

Mestdistributieketens

- systeem van productie, distributie, verwerking en aanwending van mest;
- onderdeel van grotere mest beleidssysteem;
- dat weer onderdeel is van andere beleidssystemen rondom akkerbouw en veehouderij;
- en er zijn meerdere mestdistributieketens.

Een onderdeel van dit mestbeleidssysteem betreft de mestdistributieketen. In enge zin gaat het daarbij om de productie van mest, de distributie van mest, eventuele verwerking van mest en het gebruik van de mest. Natuurlijk is dit systeem niet los te zien van het iets grotere systeem (inclusief veevoederproductie en controle?) en het nog grotere systeem (ook inclusief prijsontwikkelingen in de akkerbouw en de varkensmarkt). In het kader van dit onderzoek zien we het wel gedeeltelijk los. In dit onderzoek beperken we ons, gezien het quick scan karakter, tot mestdistributie in enge zin, waarbij we ons richten op varkensmest.

Onderzoeksmethode

- quick scan;
- percepties van macht:
 - gepercipieerde afhankelijkheden;
 - toekenning van macht en invloed;
 - koppeling gedrag.
- via verhalen van mensen;
- interviews.

Macht is een aspect van het beleids-systeem. Bepaalde actoren in het systeem hebben relatief veel invloed (macht) op het handelen van andere actoren. Macht kan zowel gebaseerd zijn op direct gepercipieerde afhankelijkheidsrelaties (ik moet dit doen wat de bank zegt anders krijg ik geen geld) als op toekenning van gezag

(als hij er zo over denkt neem ik dat over). Macht kan tot uitdrukking komen in tegen de wil in beperken van gedragsopties als wel in het bieden van mogelijkheden voor nieuw gedrag.

Interviews

- akkerbouwer in Noord-Nederland;
- akkerbouwer in concentratiegebied;
- distributeur;
- akkerbouwcoöperatie met mestdistributie;
- varkenshouder (grootschalig, ook bedrijf in Duitsland);
- varkenshouder (onder milieukeur, ook intermediair);
- varkenshouder (klein familiebedrijf).

Binnen de afbakening voor dit onderzoek zijn in overleg met de opdrachtgever acht typen respondenten geselecteerd. In de bovenstaande sheet is het achtste type, de 'frauderende' distributeur, niet opgenomen. Met een aantal van hen zijn wel telefonische gesprekken gevoerd, maar uiteindelijk is geen respondent gevonden die bereid was mee te werken aan een

uitgebreider interview.

Vragen

- wat maakt dat uw bedrijf nog floreert?
- verwachtingen toekomst (nieuwe mestwetgeving)
- met wie contacten over mest/met wie niet
- waarover wordt gesproken en waarover niet
- wie heeft de macht?
- naar wie luistert u het meest?
- wie heeft het meest invloed op uw gedrag?
- zijn er collega's die het heel anders doen?

De gesprekken duurden over het algemeen ruim een uur en zijn zeer open ingestoken. De bovenstaande vragen zijn hierbij als aandachtspunten gehanteerd.

Wat maakt dat uw bedrijf nog floreert?

- goed op de hoogte blijven;
- investeer in wat overheid wil (pas als het zeker is);
- technisch goed;
- ouderwets ondernemerschap;
- gevoelsmatige beslissingen;
- ethisch, geen gesjoemel;
- creatieve oplossingen;
- zelfwerkzaamheid;
- kostenbesparing;
- kritische massa;
- goede structuur in Nederland.

De gesprekken zijn open ingestoken met vragen over het eigen bedrijf in relatie tot verleden en toekomst. Doel hiervan was zicht te krijgen op het gedragsrepertoire van de respondenten; hoe doen zij het nu in dat beleidssysteem. Twee van deze punten lichten we hieronder nog nader toe:

- De nadruk die respondenten leggen op creatieve oplossingen bleek groter te zijn naarmate de bedrijven van deze respondenten kleiner werden.
- Vanuit het oogpunt van kostenbesparing gaan, met name de respondenten met een kleiner bedrijf, steeds meer zelf doen. De zelfwerkzaamheid is zodoende groot. Een voorbeeld is het zelf bouwen van een stal en het zelf bouwen van apparatuur ten behoeve van mestinjectie. Dit kan implicaties hebben voor het naleven van normen met betrekking tot stallenbouw en injectie.

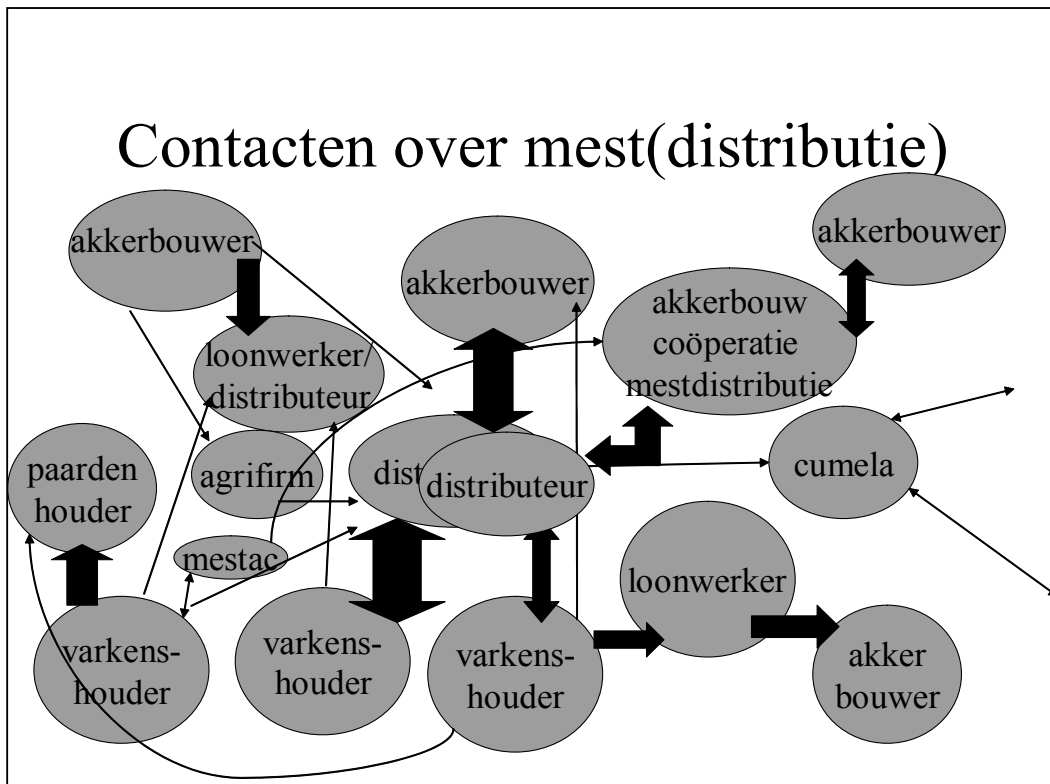
Verwachtingen toekomst (nieuwe mestwetgeving)

- vinden we wel weer een oplossing voor;
- vooral stijging kosten door controle en extra mest;
- stijgende opbrengsten voor de akkerbouw;
- problemen door concentratie in voorjaar;
- sommige boeren moeten bijna wel frauderen;
- veel flauwekul (GPS en zo) die toch niet klopt;
- vroeger teveel, nu risico te weinig gebruik mest;
- geschrokken van uitspraak Luxemburg;
- toekomst erg afhankelijk handhaving: 'bij slechte handhaving overleef ik niet';
- ook bij te strikte handhaving risico's (meer mest, meer faalfactoren (nl. zowel P als N)).

Voordat op de mest is ingezoomd, is de respondenten gevraagd wat hun verwachtingen voor de toekomst waren, ook in relatie tot het nieuwe mestbeleid.

Drives in mestdistributieketens

Akkerbouw coöperatie	Coöperatieve werkwijze biedt meeste kansen ook voor mestdistributie, inzichtelijke markt, vuist maken
Akkerbouwer	Landbouwkundig goede mest; betrouwbare inhoud en tijdstip; geld, geen risico's, (dubbele kans op fouten); mest is ook gedoe
Distributeur	(Verplichte) investeringen (met winst) terugverdienen door deze door te kunnen berekenen aan klanten; langjarige binding klanten door b.v. meer service
Varkenshouder	Zo goedkoop mogelijk produceren, extra kosten opvangen, continuïteit in mestafzet; Problemen oplossen



In het bovenstaande schema zijn de contacten die uit de interviews naar voren kwamen in beeld gebracht. De dikte van de pijl staat hierbij symbool voor de intensiteit van het contact. Een aantal zaken vallen hierbij op:

- de distributeurs vervullen een centrale rol in de mestdistributie. Zowel sommige akkerbouwers als sommige varkenshouders laten alles over aan een distributeur;
- sommige akkerbouwers lossen het binnen het bestaande systeem op en laten ook mestaankoop gewoon aan de loonwerker met wie ze al hun zaken doen;
- de akkerbouwcoöperatie voelt zich, naast de coöperatieve inkoop van zaad en bestrijdingsmiddelen, verantwoordelijk voor het coöperatief regelen van de mestinkoop voor de akkerbouwer, zodat zij de krachten kunnen bundelen ten opzichte van de distributeur;
- er zijn varkenshouders die alles via één distributeur afzetten, maar er zijn ook varkenshouders die nadrukkelijk kiezen voor spreiding door afzet via verschillende distributeurs en rechtstreeks via loonwerkers in de omgeving;
- één varkenshouder, met een klein familiebedrijf, koos ervoor om al zijn mest rechtstreeks af te zetten bij particulieren zijn directe omgeving. Om duurzame relaties aan te kunnen gaan met zijn klanten heeft hij zichzelf aangemeld als erkend intermediair;
- de rollen van Mestac, Agrifirm en Cumela worden door onze respondenten in de marge genoemd.

Contacten over mest (2)

- kleine varkenshouder veel diverser en uitgebreider netwerk dan grote;
- veel contacten in marge: studiegroepen, vakbond, LTO, collega's; vooral belangrijke infobron bij actieve participatie;
- LNV vraagt ons wel eens om kennis, hun eigen voorlichting is weggevallen;
- contacten Duitsland genereren ander beeld EU.

De rol van LNV roept bij sommige respondenten verbazing op. In hun ogen zijn de rollen omgedraaid. Eerst gaf het ministerie voorlichting over het mest beleid en hoe daarmee om te gaan. Nu worden ze zelf als deskundige en kennisleverancier gevraagd om te participeren in allerlei workshops over mest. Dit wordt vreemd, maar interessant gevonden.

Eén van de respondenten bezat tevens een varkenshouderij in Duitsland. Dit biedt hem de mogelijkheid om verschillende implementatiewijzen van

EU mestbeleid met elkaar te vergelijken. In zijn ogen is het mestbeleid in Duitsland veel minder restrictief en minder complex dan in Nederland. Dit kan voor hem een overweging zijn om zijn hele productie naar Duitsland te verplaatsen.

Waarover gesproken

- distributie praat met veehouders over prijs (en waarom deze zo hoog is) en met akkerbouwers over kwaliteit en tijdstip levering;
- collega's praten onderling over hun bedrijf en consequenties beleid;
- braven praten over fraudeurs.

Waarover niet gesproken

- veehouders praten onderling niet over: particuliere afzetklanten; details over prijzen die ze betalen; gezamenlijke oplossingen (te vaak mislukt);
- distributeurs praten onderling niet over eigen financiële situatie (voor velen tegenvaller);
- akkerbouwers praten onderling niet over mest;
- algemeen: minder over mest, is zo negatief.

Hierbij valt op dat veehouders niet meer spreken over gezamenlijke oplossingen. Het argument dat hierbij genoemd wordt is dat het al te vaak mislukt is. De respondenten zijn niet meer bereid om nogmaals hun nek uit te steken voor dergelijke initiatieven.

Individualisering?

- mest is gezeur en gedoe;
- je praat er alleen over als het moet;
- je laat het achterste van je tong niet zien;
- daardoor individualiseren betekenisgeving;
- gefragmenteerde i.p.v. collectieve initiatieven.

Een observatie uit de interviews is dat er steeds minder gesproken wordt over mest. Daar waar het vroeger het 'gesprek van de dag' was, lijkt het nu te worden gemedend. Dat kan de bovenstaande consequenties met zich meebrengen. Mensen praten er niet graag over, men vindt het gedoe. Mest heeft een negatief imago en gezamenlijke oplossingen zijn mislukt. Er zijn veel taboes over mest. Veel mensen lijken murw geslagen, en proberen er in hun eigen bedrijfsvoering maar gewoon het

beste van te maken.

Weinig contacten akkerbouwers-veehouders

Akkerbouwers:

- ze wonen niet in de buurt;
- mest is product dat je krijgt of koopt.

Veehouders:

- teveel moeite en tijd;
- daar is de distributeur beter in;
- geïnteresseerd in kostenreductie en niet in klant;
- maar persoonlijk contact kan belangrijk zijn: 'toen ik een akkerbouwer sprak hoefde die helemaal geen geld voor goede mest!'

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er weinig contacten zijn tussen akkerbouwers en veehouders. Hierboven is weergegeven welke argumenten hiervoor door de respondenten gegeven worden. De onderste bullet laat zien dat contacten die (bij toeval) wél tot stand komen een totaal ander perspectief op de positie van de 'andere kant' geeft. Terwijl de varkenshouder van zijn distributeur altijd hoorde dat

de akkerbouwer zoveel geld toe wilde krijgen, bleek dat helemaal niet het geval te zijn.

Weinig contacten 'braven' en 'fraudeurs'

- kun je je niet veroorloven;
- oneerlijke concurrenten;
- die denken toch dat ze goedkoper uit zijn;
- zijn zielige mensen, voelen zich er niet goed bij;
- ze staan je voor de gek te houden.

Uit de interviews kwam naar voren dat er weinig contacten zijn tussen de 'braven' en de 'fraudeurs'. Deze overwegingen werden daarbij genoemd.

Meerdere interpretaties van 'fraudeur'

- de echte grote fraudeurs;
- ondernemers die sjoemelen (om het hoofd boven water te kunnen houden);
- ondernemers die de zaken wat buigen om het voor de regeltjes te laten kloppen;
- 'deugnieten' (volgens sommigen vooral boer-boer-transporteurs, kleine loonwerkers);
- bovendien, sommige deugnieten noemen zichzelf innovator!

Opgevallen is dat mensen over de 'fraudeurs' als over één groep spreken. Na doorvragen blijkt deze groep echter zeer divers te zijn. De betekenis die aan het woord fraudeur wordt gegeven is hiermee even divers. Wat de een fraudeur noemt, noemt de ander innovator.

Personen die kleine loonwerkers/distributeurs

beschouwen als deugnieten, verbinden daaraan de conclusie dat Cumela, waar relatief meer kleine bedrijven lid van zijn, vooral de belangen van de deugnieten vertegenwoordigt.

Percepties van macht

	Meeste macht in de keten	Luister ik het meeste naar	Meeste invloed op mijn gedrag
Akkerbouwer	Distributeur	Bladen, Voorlichters Studiegroepen	Loonwerker
Akkerbouw coöperatie	Distributeur	LNV- publicaties, Bladen	Ministerie LNV
Varkenshouder	Distributeur	Voervoorlichter Accountant Bladen	Voervoorlichter Mijn vrouw
Distributeur	Ministerie LNV	Cumela Concullega's	Cumela

D

De betekenisgeving aan macht is via drie invalshoeken geanalyseerd. Aan iedereen is gevraagd wie het meeste macht heeft, naar wie ze het meest luisteren en wie het meest invloed heeft op het gedrag. De verschillen tussen de antwoorden van de respondenten op iedere invalshoek zijn frappant.

Fraudeurs: ook machtig!

- invloed op markt (drukt de prijs);
- kunnen lang hun gang gaan door gebrek controle (slim ontwijken regels is een goed ontwikkeld gedragsrepertoire);
- **tijdelijk** gedogen is bijna onmogelijk;
- ontbreken corrigerend vermogen sector (door individualisering?).

Machtsbronnen

Distributeur	Informatie en contacten, inzicht in andere kant, opslag en materieel, kennen elkaar, kunnen prijs maken, zijn we tot veroordeeld
Varkenshouder	Soms: eigen opslag, snelle betaling, eigen relaties, variatie afzetmogelijkheden, zelfwerkzaamheid
Akkerbouwer	Grondbezit, kunstmest als alternatief
LNV	Bepaalt beleid en voorwaarden
Cumela	Actuele signalen over mestbeleid
Voervoorlichter	Goed klankbord; weet hoe het bij anderen gaat, specialistische kennis

Wijzigingen macht na 1-1-2006

- algemeen: weinig verandering;
- misschien meer fraudeurs met meer invloed op markt;
- misschien door meer fraudeurs minder pakkans;
- misschien meer concurrentie tussen distributeurs als MAO's verdwijnen;
- misschien varkenshouder meer veroordeeld tot distributeur;
- wanneer het slecht blijft gaan in de akkerbouw gaan ze hun machtsmiddelen misschien wel uitnutten.

Observaties

- de woorden 'spoor 1' en 'spoor 2' komen niet voor;
- iedereen wil versoepeling van onderdelen uit spoor 1;
- er wordt wel, zowel positief als negatief, gesproken over uitzonderingen in de lijn van boer-boer transport in spoor 1;
- niemand spreekt over alternatieven in de geest van spoor 2;
- notities commissie en LNV doorspekt met weinig fiducia in spoor 2;
- maar wie wil en kan spoor 2?

Bijlage 7 Veranderprocessen in de mestketen

dr. ir. Katrien Termeer / Sioo

1 Aanleiding

De commissie Welschen heeft tot taak de minister van LNV te adviseren over alternatieve verantwoordingsystemen in de mestdistributie. De commissie toetst door belanghebbenden aangedragen alternatieven op de mate waarin de handhaving van de gebruiksnormen wordt gewaarborgd. Tegen de achtergrond van deze adviesaanvraag is de commissie ook geïnteresseerd in achterliggende mechanismen die inzicht geven in veranderprocessen in de mestketens. Deze kunnen aangrijpingspunten bieden voor flankerend beleid, gericht op het versterken van de boogde gedragsverandering conform spoor 1. Tevens signaleert de commissie dat de overheid nu al ruim 20 jaar bezig is met het ontwikkelen, vaststellen, uitvoeren, handhaven en veranderen van mestwetgeving. Ze vraagt zich of het niet mogelijk is om op een andere manier naar het mestvraagstuk te kijken, om als het ware een draai te maken zodat er (eindelijk) een meer robuust mestbeleid ontstaat.

In het onderstaand verhaal komen deze vragen aan de orde. Dit verhaal leidt niet tot een eenduidige diagnose met daaraan gekoppeld een aantal interventies. Belangrijkste doel van dit verhaal is om een variëteit aan beelden te creëren en ideeën te genereren voor anders kijken en voor anders interveniëren. Met het oog op dit doel is gekozen voor een impressionistische en associatieve schrijfstijl. Wat materiaal betreft wordt voortgebouwd op de bevindingen uit het eerdere rapport “Machtsverhoudingen in de mestketen” (inclusief de beperking tot de varkensmest), de in dat kader gehouden interviews en enkele gesprekken met en stukken van de commissie Welschen.

Ook naar veranderprocessen zelf is op vele manieren te kijken. Dit verhaal start daarom met een korte uiteenzetting van een theoretisch kader voor de bestudering van veranderprocessen en daarin te verrichten interventies. Vervolgens wordt ingegaan op verschillende beelden om naar het verandervermogen van de sector te kijken. Daarna komen achtereenvolgens aan de orde: de dynamiek, de dreigende blokkades in het continue veranderproces en de fixaties. Af en toe worden opties voor interventies geopperd.

2 Kijken naar processen van verandering

Bij het vraagstuk van de mest en de mestketens zijn heel veel mensen en organisaties betrokken. Deze mensen kennen uiteenlopende betekenissen toe aan dezelfde verschijnselen. Ze definiëren als het ware zelf een werkelijkheid. Vanuit deze eigen werkelijkheid handelen ze. Zo zullen er bijvoorbeeld binnen LNV en binnen de sector verschillende werkelijkheidsdefinities bestaan over de slagingskansen van het huidige mestbeleid, over de toekomst van de intensieve veehouderij en over de benadering van de aangedragen alternatieven. Deze betekenissen of werkelijkheidsdefinities hebben vaak historische wortels. Ze zijn in de loop der tijd ontwikkeld in interacties (communicatie en gedrag) met andere mensen.

Mensen gaan bij voorkeur interacties aan met mensen die volgens hen de beschikking hebben over interessante middelen of met mensen die overeenkomstige werkelijkheidsdefinities hanteren. De bron van dynamiek is de confrontatie met andere

betekenissen, andere mensen of andere omgangsvormen. Hierdoor ontstaat zicht op nieuwe betekenissen en nieuwe gedragsopties wat kan leiden tot aanpassing van gedrag. Hierdoor ontstaan veranderprocessen.

Een veranderproces is te beschrijven in termen van dynamiek en blokkades. Het gaat er dan om goed te kijken welke verbindingen mensen aangaan en wie ze buitensluiten, welke onderwerpen aan de orde komen en waarover ze het vooral niet hebben; welke opties ze insluiten en welke ze bij voorbaat onmogelijk maken, aan welke personen ze macht toekennen en wie ze als irrelevant aan de kant zetten, rond welke middelen ze gedrag koppelen en welke middelen ze buiten onderhandelingen houden; welke spelregels ze regelmatig aanpassen aan de situaties en welke spelregels zijn verworpen tot vaste rituelen etc.

Deze wijze van kijken heeft consequenties voor het begrijpen, evalueren en bijstellen van sturingsprocessen, gericht op het bevorderen van maatschappelijke veranderprocessen. Neem bijvoorbeeld een nieuw stukje wetgeving. Het doel van iedere wetgeving is uiteindelijk gedragsverandering. Maar wat gebeurt er wanneer nieuwe wetgeving wordt uitgevaardigd? In onderlinge interactie kennen mensen betekenis toe aan deze nieuwe wetgeving. Het is deze toekenning van betekenis die vervolgens het gedrag bepaalt. Deze betekenis en daarmee ook het gedrag zijn vaak een andere dan de overheid voor ogen had. In onze interviews bleek bijvoorbeeld al dat mensen verschillende onderdelen uit de wetgeving hebben onthouden; dat bepaalde termen die voor de wetgever belangrijk zijn (zoals bijvoorbeeld spoor 2) niet leven bij betrokkenen en dat veel betrokkenen de wet interpreteren in termen van de zoveelste aanpassing die ze ook wel weer zullen overleven in plaats van een definitieve wet.

Consequentie van deze benadering is dat het niet mogelijk wordt geacht om van buitenaf mensen een betekenis en daarmee gedrag op te leggen. Werkelijkheids-definities en daarop gebaseerd gedrag zijn immers het resultaat van voortdurende betekenisgeving in interacties. Voor veranderstrategieën betekent dit dat het belangrijk is aansluiting te zoeken bij het proces van betekenisverlening door mensen. Sturing van verandering is dan niet gericht op directe gedragsverandering maar gericht op het leerproces van mensen, op het vitaliseren van mensen en bevorderen dat ze in beweging blijven en experimenten genereren die 'onbekende' mogelijkheden zichtbaar maken. De overheid kan haar middelen (inclusief wetgeving) inzetten om dat proces te bevorderen. Voor een overheid is het dan belangrijk een globale richting te verschaffen om te evalueren. Daarnaast ligt er een taak in het faciliteren van openhartige en respectvolle interacties. Omdat de overheid zelf ook onderdeel is van veranderprocessen begint veranderen binnen de muren van de eigen organisatie.

3 Vier beelden over verandervermogen van de mestsector

In 1974 publiceerde het toenmalige ministerie van Landbouw en Visserij de Nota Intensieve Veehouderij. Daarin was onder meer te lezen dat er boeren waren die de mest niet uitreden omdat de gewassen het nodig hadden maar omdat hun mestkelder vol zat en ze van de mest af moesten. De conclusie luidde toen dat het mestvraagstuk in feite als een transportprobleem te beschouwen was. Een aanpassing van de mestwetgeving werd aangekondigd. Begin jaren zeventig namen regionale landbouworganisaties de eerste initiatieven tot de oprichting van mestbanken. Ook stelde het produktschap voor Veevoeder een heffing in op veevoer voor de financiering van onderzoek naar preventie

van hinder. Ook buiten de landbouwwereld kreeg mest steeds meer aandacht. Het toenmalige ministerie van Vomil besteedde in haar Urgentienota van 1972 een speciale paragraaf aan de milieuproblemen van dierveredelingsbedrijven. De natuur en milieubeweging verscheen met nota's over de vele negatieve gevolgen van de bio-industrie. Ondertussen startten onderzoekers van diverse instituten hun strijd (we zouden nu spreken over 'joint fact finding') over de precieze cijfers achter de hoeveelheden mest en de consequenties daarvan voor het milieu.

Inmiddels zijn we ruim 30 jaar verder. Het onderwerp mest is niet meer van de politieke agenda geweken. Wel verschijnt het in wisselende gedaanten met verschuivende accenten, zoals bijvoorbeeld stankoverlast, verzuring, mest, nitraatrichtlijn, inkrimping, dierziekten of de risico's voor de algehele volksgezondheid. Wat betekent dit stukje geschiedenis nu wanneer we spreken over het verandervermogen van de mestsector? Vanuit het hierboven beschreven theoretisch kader zullen hier verschillende beelden aan de orde komen. Dit vanuit de overweging dat ieder beeld weer andere interventiemogelijkheden zichtbaar maakt.

Beeld 1: veel drukte zonder beweging

Het eerste beeld dat ontstaat is dat van een kleine groep van dezelfde actoren die al dertig jaar op dezelfde wijze met elkaar aan het rommelen zijn over hetzelfde vraagstuk en in feite niets opschieten. Oplossingen die aan de orde komen waren allemaal begin jaren zeventig al bekend. De hoofdrolspelers zijn hetzelfde. Het vraagstuk blijft voortbestaan.

Dit is een pessimistisch beeld dat vooral door relatieve buitenstaanders regelmatig geuit wordt. Wanneer we dit beeld serieus nemen zijn er als het ware twee wegen. Of gelaten doorgaan op dezelfde weg of echt de knuppel in het hoenderhok gooien en met geheel nieuwe mensen, met geheel nieuwe taal en geheel nieuwe omgangsregels aan de slag gaan.

Beeld 2: ingrijpende veranderingen

Een andere zienswijze is ook mogelijk. Dan ontstaat er een beeld van ingrijpende veranderingen in een sector die ondanks continue 'urgente problemen' nog steeds bestaat; van veehouders die op onderling zeer verschillende wijze betekenis geven aan ontwikkelingen en hun bedrijven daarop aanpassen; en van maatschappelijke partijen die stuk voor stuk betrokken zijn bij de mestproblematiek en zoeken naar verbindingen tussen deze problematiek en wat zij belangrijk vinden.

In de eerder gevoerde interviews hebben we getracht de mensen vanuit dit beeld te bevragen. Zo is gevraagd naar de wijze waarop bedrijven het voor elkaar hebben gekregen om nog steeds te bestaan. Dit leverde antwoorden op als: goed op de hoogte blijven; technisch goed zijn; ouderwets ondernemerschap; ethisch handelen; ook gevoelsmatige beslissingen nemen; creatieve oplossingen; zelfredzaamheid kostenreductie, de goede structuur in Nederland en een kritische massa. Deze antwoorden bieden aangrijpingspunten voor continue veranderingen maar geven ook grenzen daarvan aan. Wat gebeurt er bijvoorbeeld wanneer er door daling van het aantal veehouders het omslagpunt van de kritische massa wordt bereikt?

Beeld 3: Gevangen in een beleidssysteem

Een derde bril is die van het beleidssysteem. Vanaf begin jaren zeventig is rondom de mest een complex beleidssysteem ontstaan. Dit bestaat uit: een intensief netwerk van relaties tussen betrokken partijen (Europese, nationale en regionale overheden, diverse NGO's en bedrijven in de gehele agroketen); een accumulatie van regels, normen en beleidsinstrumenten; en een uitgebreid stelsel van controle en uitvoering. In de loop der tijd hebben alle betrokken partijen een betekenis- en gedragsrepertoire ontwikkeld om "effectief" in dit systeem te opereren.

Nieuw beleid, zoals de actuele wijzigingen in de mestwetgeving, zullen weer betekenis krijgen binnen dit beleidssysteem. Het reeds ontwikkelde gedragsrepertoire wordt als het ware weer losgelaten op de nieuwe regels. Dit geldt niet alleen voor de veehouders en andere actoren in de mestketen maar ook voor de beleidsmakers, kamerleden, belangenbehartigers, controleurs en handhavers. Zo zullen in hun aard dezelfde soort discussies ontstaan tussen de verschillende kamerfracties, zullen belangenorganisaties van veehouders onderhandelen over uitzonderingen en af en toe actie voeren om hun argumenten kracht bij te zetten en zullen veehouders in overleg met hun directe adviseurs kijken hoe ze dit weer in hun bedrijfsvoering krijgen geïntegreerd of besluiten dat dit de druppel is en het bijltje erbij neer leggen.

Voor een deel wordt er weer hetzelfde spel gespeeld. Interessant is om te kijken waarin dit spel nu afwijkt en waar dus vernieuwing zit. Ook experimenten met het vestigen van nieuwe spelen bieden mogelijkheden. Het instellen van de commissie Welschen is bijvoorbeeld te beschouwen als een variatie op het spel.

Beeld 4: De cynische organisatie met sporen van innovatie

Een vierde beeld ontstaat via een uitstapje naar de veranderkunde waar veel onderzoek is gedaan naar het verandervermogen van organisaties. In de literatuur wordt het verandervermogen gering geacht wanneer er binnen een organisatie het volgende aan de hand is. De mensen bekritisieren zowel de organisatie als het veranderproces. Er is gebrek aan duidelijkheid over de doelen en strategie van de organisatie. De structuur is star en de cultuur wordt gekenmerkt door slechte communicatie, een eilandcultuur, slechte relaties met leidinggevend en levert onvoldoende voorwaarden voor samenwerking. Verder wordt het werk als onprettig beschouwd en heeft men onvoldoende vrijheden in de uitvoering van de werkzaamheden. Employees weten niet waar hun organisatie voor staat en lijken voornamelijk hun eigen belangen na te streven. Ook de kenmerken van het veranderproces worden erg negatief beoordeeld. De verandering veroorzaakt spanningen die kunnen samenhangen met de slechte politieke verhoudingen en echt moeizame functioneren van de organisatie. De verandermanagers krijgen zware kritiek. De verwachting van de uitkomst is negatief en er is geen steun en inzet voor de verandering. Deze organisaties worden wel aangeduid als cynische organisaties. Dit in tegenstelling tot innovatieve organisaties die hoog scoren op alle voorwaarden voor succesvolle verandering. Het is moeilijk zonder meer een parallel te trekken tussen een organisatie en een hele sector. Bij een grove vergelijking ontstaat een beeld van een mestsector met zowel cynische als innovatieve sporen.

4. Waar zit de dynamiek?

Het vraagstuk van de mest en mestketens is verbonden met zeer veel mensen, relaties en betekenissen. Voor de betrokkenen is het vraagstuk verre van vrijblijvend. Er zijn grote economische en politiek/bestuurlijke belangen mee gemoeid. De lange geschiedenis drukt via diverse beelden ook een belangrijk stempel op het heden. Het klinkt paradoxaal maar juist in deze als bevangen ervaren situaties is het belangrijk mentale ruimte te creëren voor onbevangen waarnemen en te kijken waar dynamiek is zodat deze, indien passend bij de gewenste richting, ook gekoesterd kan worden. Ook met het oog op mogelijke interventies is het belangrijk een zo'n breed mogelijk beeld te hebben van variatie aan initiatieven, betekenissen, verbindingen en dynamiek daarin. Bij deze een kleine selectie van dynamiek.

Variatie aan kleine vernieuwingen op bedrijfsniveau

Uit het geringe aantal interviews met veehouders volgen al veel voorbeelden van kleine vernieuwingen op bedrijfsniveau. Zo is er het kleine varkenshouderijbedrijf dat veel mestafzetafspraken heeft met particulieren in de buurt en dat ten behoeve van de verhoging van de eigen betrouwbaarheid (gegarandeerd leveren op het tijdstip en in de hoeveelheid die is afgesproken) zich heeft laten registreren als intermediair. Ook is er het bedrijf dat zowel stallen heeft in Nederland als in Duitsland, zich vervolgens verbaast over de verschillende uitwerkingen van hetzelfde Europese mestbeleid en die verschillen weer inbrengt in een studieclub. Tot slot het veehouderijbedrijf uit het zuiden dat zelf grond heeft aangekocht in Noord-Nederland en op basis daarvan ook in staat is zelf contacten te leggen met akkerbouwers aldaar voor de afzet van mest. Opvallend is dat met name de kleinere bedrijven hun netwerk voor onder meer mestafzet de laatste jaren flink hebben uitgebreid. Ook zijn er organisaties die voorheen weinig met mest van doen hadden, bijvoorbeeld een akkerbouwcoöperatie of loonwerkbedrijf voor akkerbouwers, die recentelijk hun werkzaamheden hebben uitgebreid met mestdistributie. In feite had geen van de geïnterviewde bedrijven het verhaal dat ze hetzelfde doen als jaren geleden. Alle respondenten spraken over gerealiseerde vernieuwingen en plannen voor verdere verbeteringen.

Nieuwe allianties

Net zoals op andere plekken in de landbouw gaan ook bedrijven die actief zijn in de mestketen allianties aan met bedrijven buiten de primaire landbouw. Bijvoorbeeld een joint venture tussen Agrifirm en Bavaria of tussen het Havenbedrijf in Amsterdam en de initiatiefnemers van agribusiness-complexen (varkensflats).

Bulk en niches

Het benadrukken van de verschillende mogelijkheden van kippenmest, koeienmest, varkensmest en kalvermest is al enige tijd gaande. Er rouleren ook ideeën om meer gedifferentieerd naar varkensmest te kijken. Bijvoorbeeld organische mest als bulk product voor voorjaarsbemesting naast mest als niche. Ook zijn organisaties bezig met kwaliteitscertificering van mest. Wat wij gehoord hebben zijn het nog losse ideeën. Wellicht is dit een trend die aansluiting kan vinden bij een bredere maatschappelijk proces gericht op *branding* en een proces binnen de landbouw gericht op kwaliteitsproducten.

Weerstand is vaak ook betrokkenheid

Wanneer mensen zich verwerpen tegen veranderingen of tegen overheidsbeleid zijn we nogal snel geneigd dat te benoemen als weerstand en als sabotage. De keerzijde van deze medaille is dat organisaties die veel energie steken in verzet dat vaak juist doen vanuit een grote betrokkenheid bij het vraagstuk en daarom vaak ook veel vernieuwingspotentieel kunnen aanboren. In de mestketen zijn deze voorbeelden zeker te vinden. Een mogelijk voorbeeld hiervan is de NVV. Deze organisatie is aan de ene kant verwickeld in juridische procedures met de overheid maar ontwikkelt tegelijkertijd ook nieuwe initiatieven op het terrein van groene belangenbehartiging en certificering.

Transitieproces duurzame landbouw

Onder de noemer van transitieproces duurzame landbouw wordt er op dit moment op een vernieuwende wijze gewerkt aan duurzame landbouw. De toon en communicatie is positief en uitnodigend, LNV positioneert zich op een andere wijze, er wordt verbinding gezocht met vele andere partijen, naast praten en plannen is er veel aandacht voor experimenteren, ieder initiatief wordt open benaderd etc.

5. Waar zitten risico's voor blokkades van veranderprocessen

Een belangrijke strategie in veranderprocessen is gericht op het scheppen van condities voor effectieve leerprocessen die mensen in staat stellen zich op een gevarieerde wijze met hun omgeving te verbinden en tot innovaties te komen. Negatief geformuleerd is deze strategie gericht op het tegengaan van buitensluiten van mensen, betekenissen en spelregels; op het tegengaan van blokkades in het veranderproces. Natuurlijk is het belangrijk om af en toe wat vast te zetten om tot actie over te gaan. Voorkomen moet echter worden dat dit tot een blokkade van innovaties leidt. Deze strategie is belangrijk omdat variatie doven makkelijker is dan deze opnieuw te laten ontstaan. In deze paragraaf wordt ingegaan op eenzijdigheden in interacties die mogelijk beperkend werken voor innoveren en veranderen.

Weinig interacties tussen veehouders en akkerbouwers

In een gesprek met de commissie kwam de gedachte (verlangen) naar voren dat het voor de mestmarkt goed zou zijn wanneer veehouders meer aansluiting zouden zoeken bij de vraag naar mest vanuit de akkerbouw en wanneer deze akkerbouwers zich als klanten van de mest meer zouden kunnen positioneren in de mestketen. Om dit te bereiken is het belangrijk dat er sprake is van interacties tussen veehouders en akkerbouwers om elkaar wederzijds te informeren over vraag en aanbod en nieuwe opties te ontwikkelen.

Rondom de toelevering en afname van mest is weinig direct contact tussen akkerbouwers en veehouders. Een groot deel van de handel in mest verloopt via de mestdistributeur. Deze communiceert naar beide kanten (zowel naar de akkerbouw als naar de veehouder) dat hij het wel voor ze regelt zodat ze er zelf zo min mogelijk last van hebben en zo voordelig mogelijk uit zijn. Distributeurs nemen op deze wijze veel 'gedoe' over van akkerbouwers en veehouders maar ze filteren tevens een deel van de informatie uit, die gunstig kan zijn voor het ontwikkelen van meer gevarieerde vraag-aanbod opties. Hiermee wordt het beeld versterkt dat de mestmarkt aanbodgedreven is: er zijn veehouders die teveel van iets hebben en dat kwijt willen bij akkerbouwers. Een enkele

keer dat er wel direct contact was tussen veehouders en akkerbouwers leverde dat nieuwe gezichtspunten op. Zo kreeg een veehouder bijvoorbeeld van een akkerbouwer te horen dat deze niet altijd geld toe wilde, waarop een gesprek ontstond over voorwaarden voor gratis afname van mest.

Het ministerie van LNV heeft zo'n 60 voorlichtingsavonden over de nieuwe mestwetgeving georganiseerd. Op deze avonden komen vooral de veehouders af, akkerbouwers zijn massaal afwezig. Zij ontvangen informatie over de nieuwe mestwetgeving vooral via de bladen en hun adviseurs. De voorlichtingsavonden bieden daarmee dus ook geen forum voor gesprekken tussen akkerbouwers en veehouders over mest. Onder de noemer van voorlichting over mestwetgeving komen er dus geen akkerbouwers. Het kan dan een optie zijn het onderwerp van de avond zodanig te herbenoemen dat het wel interessant wordt voor akkerbouwers.

What makes Sammy run?

Ideaal voor iedere vorm van beoogde gedragsverandering is dat de overheid een klein zetje geeft, de betrokkenen vervolgens zelf hard gaan lopen en de overheid nog maar heel weinig hoeft te doen. In de interviews en gesprekken is opgevallen dat er sterk geredeneerd wordt vanuit de mest en nauwelijks vanuit waar de betrokkenen in de keten zelf warm voor lopen. Waar gaat het de akkerbouwers nu bijvoorbeeld om? Zijn ze bezig met een zo'n gunstig mogelijke afbouw, zijn ze bezorgd dat bedrijfsuitbreiding niet mogelijk is vanwege hoge grondprijzen of zijn ze wellicht bezig een niche te vinden in de markt voor hoogwaardige kwaliteitsproducten. En hoe is dan van daaruit een eventuele verbinding te maken met mest? Inzichten daarin zijn noodzakelijk om betrokkenen in beweging te krijgen en tot robuust beleid te komen.

Tegen deze achtergrond is het interessant een parallel te trekken met milieuvraagstukken in andere sectoren. Op het moment dat Shell zich realiseerde dat de afvalproblematiek rondom de Brent Spar via negatieve invloed op haar imago grote consequenties kreeg voor het voortbestaan van Shell ging het snel. Al snel investeerde Shell meer in milieu dan waartoe ze juridisch verplicht was. In de rest van de chemische sector en de afvalsector hebben vergelijkbare processen plaatsgevonden.

Eenzijdige gerichtheid op de overheid

Als belangrijke succesfactor voor hun voortbestaan gaven enkele bedrijven in de interviews aan dat ze altijd goed op de hoogte zijn gebleven van het overheidsbeleid en dat ze op het moment dat dit beleid zeker was ze besloten te investeren in wat de overheid wilde. Dit levert een beeld op van een 'gehoorzame' sector die sterk gericht is op de overheid. Een enkel bedrijf koppelde zelfs het eigen voortbestaan aan een goede handhaving van het overheidsbeleid. Uiteindelijk is het doel van robuust overheidsbeleid te komen tot een wijze van organiseren in de mestketen die ook in een continue variërende wereld leidt tot een duurzame ontwikkeling in verbinding met consumenten en andere belangrijke stakeholders. Een dominante gerichtheid op de overheid draagt het risico in zich dat de veehouderij zich meer afsluit van de maatschappij en meer richt op de overheid. De overheid positioneert zich daarmee als het enige doorgeefluik tussen de wensen vanuit de maatschappij en de mogelijkheden van de sector.

Regels gericht op beperking relaties

Er zijn veel varkenshouders die er voor kiezen alle mest via een distributeur af te zetten. Daarnaast zijn er varkenshouders die kiezen voor een strategie van spreiding en variatie (b.v. een deel via verschillende distributeurs, een deel naar particulieren in de omgeving, een deel via de loonwerker). Dit laatste type veehouder onderhoudt rondom de mest een uitgebreid netwerk en is op zoek om contacten met al deze afnemers zo duurzaam mogelijk te maken. Een van de betreffende veehouders duidt zich zelf dan ook aan als een innovator op de mestmarkt. Een grote variatie aan contacten biedt veel mogelijkheden nieuwe opties te ontdekken en tot innovatie te komen.

Echter een deel van het nieuwe mestbeleid (eveneens het veterinaire en fytosanitaire beleid) is gericht op minimalisering van contacten tussen bedrijven. Hieraan liggen natuurlijk vele legitieme overwegingen ten grondslag. Echter door het focussen op een minimum van contacten verdwijnen ook kansen voor innoveren door het ontdekken van nieuwe opties.

Individualisering

De afgelopen eeuw was het subtiële spel tussen individueel ondernemerschap en collectieve acties een belangrijke aanjager voor innovaties in de landbouwsector. Uit de interviews komen een aantal observaties naar voren die duiden op een tendens van individualisering. Zo geven diverse veehouders aan dat ze een afnemend geloof hebben in de mogelijkheden van collectieve acties. De vele collectieve initiatieven die de oplossing van de mestproblematiek zouden betekenen, zoals bijvoorbeeld centrale mestverwerking of mestbanken, zijn daarvoor de afgelopen decennia te vaak mislukt. Dit ten koste van veel geld, tijdsinvesteringen en hoop. Een andere observatie is dat de rollen van intermediaire, belangenbehartigende organisaties (Agrifirm, Cumula, Mestac) door de respondenten alleen in de marge worden genoemd. Ook geven respondenten aan dat ze in gesprekken met collega-varkenshouders niet langer het achterste van hun tong laten zien als het gaat om het noemen van prijzen van afzet en namen van particuliere afzetklanten. Het meer beschouwen van collega's als concurrenten is te zien als een symptoom van individualisering maar ook als een gevolg daarvan. Op deze wijze kan een spiraal ontstaan van op elkaar inwerkende krachten die leiden tot verdere individualisering. Wanneer deze observaties kloppen dreigt een beweging te ontstaan in de richting van verdere individualisering. Indien dat als ongewenst wordt gezien is het raadzaam collectieve initiatieven die zich nog wel ontplooiën zoveel mogelijk te bemoedigen en condities te creëren voor succes. Ook verbindingen met de eerder genoemde nieuwe allianties kan een impuls betekenen om de individualiseringsspiraal te temperen.

Ruimte voor leren en evalueren

Voor innoveren en veranderen kan het belangrijk zijn wanneer overheden en betrokkenen ruimte creëren voor gezamenlijk leren en ontwikkelen. Een ruimte om bijvoorbeeld te leren werken met het nieuwe mestbeleid en met elkaar vast te stellen van wat tijdelijk is en wat robuust. Tegen de achtergrond van een 30-jarige geschiedenis is een dergelijke open mind en leerstrategie wellicht moeilijk voor te stellen. Veel mensen zijn murw geslagen. Er zijn ook veel argumenten te bedenken die pleiten tegen gezamenlijk leren,

denk bijvoorbeeld aan de argusogen waarmee de EU het Nederlands mestbeleid volgt. Echter in het verleden zijn juist veel innovaties in de landbouw ontstaan door gezamenlijke onderzoeken en experimenteren in de OVO-driehoek. Ook hier weer de keerzijde dat experimenteren binnen alleen de OVO-driehoek ook tot buitensluiten van andere mensen en opties heeft geleid. De uitdaging kan zijn om te experimenteren met gezamenlijk leren binnen bepaalde kaders en daarbij ook partijen te betrekken die buiten de traditionele ovo-driehoek vallen. In het transitieproces duurzame landbouw is dat al volop gaande.

Onderbenutting checks and balances

Op basis van de interviews is een tabel gemaakt over diverse percepties van macht in de mestketen. Dit leverde een interessante tabel op omdat er grote verschillen blijken te bestaan tussen aan wie mensen het meest macht toe kennen, naar wie ze het meeste luisteren en wie het meest invloed op hun gedrag had. Er is dus niet een machtig figuur die alles bepaalt maar voor ieder bedrijf zijn er meerdere. Naast de distributeurs zijn ook de voerforlichters, de loonwerkers en de informatie via de bladen zeer belangrijk. Met het oog op veranderstrategieën biedt dat veel mogelijkheden.

Mest is voer voor specialisten

Het beleidssysteem rondom mest heeft technisch/juridisch complexe dossiers geproduceerd. Mestbeleid is zo ingewikkeld geworden dat weinig mensen het nog kunnen begrijpen. De consequentie hiervan is dat er steeds minder mensen zijn die met kennis van zaken over mest kunnen meepraten. Ook binnen het ministerie is er bijvoorbeeld maar een kleine kring van mensen die zich met mest bezighoudt. De complexiteit schrikt af en sluit buiten. Een intelligente vereenvoudiging kan een optie zijn het veld van spelers weer wat te vergroten en daarmee het risico van blikvernauwing en *groupthink* te beperken.

6. Waar zitten fixaties

Bovenstaande 'waarschuwingen voor blokkades' en strategieën hebben alleen zin wanneer er sprake is van bereidheid en mogelijkheid om te ontwikkelen en om te leren. In veel situaties is dat niet het geval. Er is dan sprake van fixaties. Symptomen voor fixaties zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van taboes, herhaling van zetten, vicieuze cirkels, tergende vertragingen of een geëscaleerd conflict. Variëteit wordt buitengesloten: "dit is zo" of "zo doen we dat hier en punt uit". Wanneer er sprake is van fixaties is gericht interveniëren de adequate strategie. Dit gebeurt niet vanuit een veroordeling van fixaties. Immers fixaties ontstaan vaak omdat het voor mensen in het meer of minder recente verleden een effectieve reactie was op ambiguïteit. Op dit moment vormen ze echter een blokkade voor verdere ontwikkelingen. Doorbreken van fixaties is lastig. Binnen de bestaande context zijn mensen niet meer in staat tot reflectie en tot verandering van gedrag. De enige mogelijkheid is om de confrontatie te organiseren aan de kant die nog variatie toelaat. Dit is het principe van contextvariatie. Contextvariatie is voor veel mensen contra-intuïtief. Immers veel sturingsstrategieën zijn juist gericht op het benadrukken van hetgeen dat vast zit. Wanneer bijvoorbeeld rondom bepaalde regels handelingspatronen zijn ontstaan die contraproductief werken is er de neiging om die regels aan te scherpen opdat mensen zich beter aan de regels zullen houden.

Mest is afval

Ooit werd op de arme zandgronden in Brabant organische mest gezien als goud. Op dit moment is dat bijna niet meer voor te stellen. Omdat er al dertig jaar wordt gesproken over organische mest als een produkt waar teveel van is en dat schadelijk is voor het milieu, is het moeilijk geworden voor mensen om nog op een andere manier naar mest te kijken. Dit is versterkt door een periode waarin degenen die aan mest nuttige eigenschappen toeschreven werden beschouwd als mensen die het mestprobleem ontkenden. De betekenis van mest als afval is ook doorgedrongen tot in de kleinste haarraten van het beleidssysteem. De hele accumulatie van regelgeving en controle is gericht op het tegengaan van teveel mestgebruik en het verminderen van nadelige milieuemissies bij wel toegestane opslag en gebruik. Een van de consequenties hiervan is dat de meeste boeren de mestwetgeving hanteren als bottum-line voor het gebruik van mest. Ze bepalen het gebruik van mest niet door wat nuttig is maar door wat wettelijk is toegestaan. Om er zeker van te zijn dat ze binnen de normen blijven brengen veel akkerbouwers zelfs nog een extra veiligheidsmarge aan van 10%.

Vanuit de fixatie 'mest is afval' is het heel moeilijk om te bevorderen dat akkerbouwer zich als klant gaan gedragen voor het product mest dat ook nuttige eigenschappen kan hebben.

Tegen deze achtergrond zijn initiatieven met betrekking tot differentiatie en certificatie interessant. Uiterste consequentie daarvan moet dan wel zijn dat het ook mogelijk wordt om naast hoge kwaliteitsklassen bepaalde categorie mest als 'inferieur' te benoemen. Ook beelden uit andere contexten kunnen helpen. (Een persoonlijk voorbeeld daarbij is dat toen ik buitenlandse studenten vertelde over het mestvraagstuk ze dachten dat ik hen voor de gek hield. Voor hen was mest een nuttig product. Op dat moment realiseerde ik me dat ik dat bijna vergeten was).

Van mest is gedoe naar mest als taboe?

Uit de gesprekken bleek dat mensen niet meer zoveel communiceren over mest. Niet omdat het mestprobleem is opgelost maar omdat men het praten over mest meer dan zat is. Praten over mest is gezeur en negatief. Boeren hebben geen zin hun familie en vrienden nog langer met dezelfde, vaak weinig opbeurende verhalen, lastig te vallen. In contacten met collega's is het wel onderwerp van gesprek maar deze zijn tegelijkertijd ook concurrent op de afzetmarkt. Wanneer deze observaties kloppen is of dreigt mest een onderwerp te worden dat wordt gemeden. Met het oog op vergroting van het leer- en verandervermogen is dat een negatieve ontwikkeling. Als mensen er niet meer met elkaar over communiceren valt er ook weinig te leren.

Een mogelijke optie om deze fixatie te doorbreken is het koppelen van mest aan positieve ontwikkelingen en een waarderend discours. Wellicht biedt het explicieter verbinden van mest aan de transitieprocessen hiervoor een optie. Of heeft het taboe zich al zover ontwikkeld dat mest buiten de transitie wordt gehouden?

Geïstitutionaliseerd wantrouwen

De hele regelgeving over mest inclusief het vele praten en schrijven daarover door overheidsactoren lijkt doorspekt te zijn van wantrouwen. Het idee domineert dat veehouders en andere actoren in de mestketen wat betreft de naleving van de

mestwetgeving niet te vertrouwen zijn en indien mogelijk de mazen in de wet of handhaving zullen opzoeken om tegenstrijdig de doelen van de regelgeving te handelen. De wetgeving lijkt gericht de bad guys. Alhoewel dat gezien het verleden en de druk vanuit de EU allemaal heel begrijpelijk is, kent dit wantrouwen ook een keerzijde. Het risico van deze benadering is een self-fulfilling prophecy. Wanneer mensen met zo'n blik naar de sector kijken kan het bijna alleen bevestigd worden in termen van: "zie nou wel!". Op deze wijze werk je als overheid onbewust mee een het produceren en machtiger maken van fraudeurs.

Voor het doorbreken van de negatieve aspecten van dit wantrouwen kan de behandeling van de alternatieven door de commissie Welschen een belangrijk schakeltje zijn. Worden deze behandeld vanuit een positieve helpende grondhouding in termen van goed dat er initiatieven zijn, initiatieven getuigen immers van grote betrokkenheid, van initiatief, van lef om collectief iets op te pakken en van een coöperatieve houding t.o.v. de overheid. Of worden de initiatieven benaderd vanuit ontmoediging en wantrouwen in termen van het zal toch wel niets zijn of ze proberen via een omweg onder de regelgeving uit te komen.

Fraudeurs kunnen hun gang gaan

In de perceptie van vele betrokkenen in de mestketen bederven fraudeurs de mestmarkt. Het beeld over wie fraudeurs zijn is gevarieerd. Die variatie betreft vooral de kleine sjoemelaars. Daaronder vallen boeren die wegens omstandigheden een beetje moeten aanrommelen of boeren die buiten de distributeurs om op diverse plaatsen hun mest afzetten. Er lijkt meer eenduidigheid in opvattingen over wie de grote fraudeurs zijn. Voor een groot deel is ook bekend wie deze echte fraudeurs zijn. Onder het mom van overgang tussen twee wetgevingsregimes is afgelopen jaren veel gedoogd. Het beeld of misschien wel fixatie is dan ook ontstaan dat fraudeurs hun gang kunnen gaan. Dat werkt demotiverend. Zeggen dat fraudeurs streng zullen worden aangepakt werk niet meer.

Een mogelijk interventie is om een aantal grotere 'boeven' flink aan te pakken en ervoor te zorgen dat dit bij iedereen bekend wordt. Het gaat dan om het creëren van een schokeffect opdat de actoren in de mestketen weer op een andere manier gaan kijken naar normconform gedrag. Als overheid vertoon je daarmee voorbeeldgedrag. Kanttekening hierbij is dat deze mogelijke interventie vanuit veranderkundige optiek is beschreven zonder de juridisch implicaties in beschouwing te nemen.

Zeepeleffect

Zowel distributeurs, akkerbouwers als veehouders geven aan dat het moeilijk gaat. Hun financiële situatie ziet er vaak niet rooskleurig uit. Terwijl en sommige boeren hier misschien al wat aan gewend zijn blijkt het vooral voor de distributiebedrijven een tegenvaller. Uit de interviews kwam naar voren dat over tegenvallende financiële resultaten niet met elkaar wordt gesproken. Dat lijkt taboe. Dergelijke taboes kunnen stagnerend werken op veranderprocessen op het moment dat mensen situaties rooskleuriger voorstellen dan deze zijn. Dan ontstaat het risico van het zeepeleffect. Dit zou mede ten grondslag kunnen hebben gelegen aan een aantal mislukte initiatieven tot grootschalige mestverwerking of mestdistributie. In de mestsector schat ik op dit moment dit risico niet zo hoog in, maar alertheid blijft geboden.

Toekomst

Een ander sluimerend taboe lijkt betrekking te hebben op de toekomst van de sector. Wanneer mensen met elkaar een ingrijpend veranderproces doormaken is een wenkend toekomstperspectief belangrijk. Waartoe doe je het anders? In de interviews is het eigen toekomstbeeld nauwelijks aan de orde gekomen. Wel verwijzen respondenten tussen de regels door naar anderen die negatief over de sector denken (zij die de sector om zeep willen helpen of zij die de sector hebben afgeschreven), en daarom in hun ogen niet te vertrouwen. Het lijkt of mensen een gesprek over de toekomst van de sector vermijden uit angst bepaalde als negatief ervaren toekomsten te moeten benoemen of onder ogen te moeten zien.

Bijlage 8 Vergelijking van milieurisico van verfijnde mestafvoer met milieurisico van forfaitaire mestafvoer

Auteurs: Mark de Bode, Gerty Horeman en Jan Janssen (Directie Kennis, Ministerie van LNV)

1 Inleiding

Deze notitie dient als ondersteuning voor de Commissie Welschen om het milieurisico van de voorliggende varianten tegen elkaar af te kunnen wegen. Er is reeds veel onderzoek gedaan naar forfaits en bemonstering. De informatie is versnipperd gedocumenteerd, maar er is geen gerichte studie beschikbaar naar de verschillen in milieurisico tussenforfaits en bemonsteren. Om die reden heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een notitie opgesteld waarin alle bekende onderzoeksgegevens samengevoegd worden. Deze notitie heeft tot doel om een analyse te geven over het verschil in milieurisico tussen forfaitaire mestafvoer en bemonstering en analyse van alle vrachten.

In deze notitie worden de systemen van forfaitaire mestafvoer en bemonsteren en analyse beschreven. In de beschrijving van de systemen wordt extra aandacht besteed aan de onnauwkeurigheid van de systemen. Bij deze beschrijving wordt speciaal ingegaan op het al dan niet voorkomen van milieurisico

Deze notitie kan worden gebruikt in discussies wanneer het gaat om een keuze te maken tussen forfaitair en bemonsteren. Tevens biedt de notitie inzicht in aspecten waar nader onderzoek nog nodig is.

2 Beschrijving varianten

In deze notitie worden de milieurisico 's van drie varianten besproken. Deze varianten zijn op dit moment ook onderwerp van discussie in de Commissie Welschen. In alle drie de varianten wordt de mestproductie vastgesteld aan de hand van een stalbalans. De varianten zijn alleen onderscheidend in de wijze waarop de afvoer van stikstof en fosfaat wordt vastgesteld. Het gaat om de volgende drie varianten:

a. Forfaitaire gehalten in afgevoerde mest

In deze variant wordt de hoeveelheid afgevoerde stikstof en fosfaat, die een bedrijf in de vorm van dierlijke mest afvoert, forfaitair bepaald. Van elke vracht mest wordt het gewicht bepaald door te wegen. Het stikstof en fosfaatgehalte in de mest wordt niet bepaald door bemonstering en analyse van de mest, maar is forfaitair in de wet vastgelegd. Voor elke mestsoort is er een apart forfait voor het stikstof en fosfaatgehalte in de mest. De mestsoorten worden getypeerd met een mestcode, waarvoor wordt aangesloten bij de huidige mestcodes van de Meststoffenwet. De huidige mestcodes bevatten een koppeling met stal en voersysteem.

Het forfait is het landelijk gemiddelde gehalte in de mest voor die specifieke mestcode. Het gemiddelde wordt bepaald met gegevens uit de databank van Dienst Regelingen. In

deze databank worden alle mestanalyses geregistreerd, die in het kader van de Meststoffenwet zijn uitgevoerd.

b. Bedrijfsspecifiek “forfait” voor de afgevoerde mest

In deze variant wordt de hoeveelheid stikstof en fosfaat, die een bedrijf in de vorm van dierlijke mest afvoert, bedrijfsspecifiek forfaitair bepaald. Van elke vracht mest wordt het gewicht bepaald door te wegen. Het stikstof en fosfaatgehalte in de mest is bedrijfsspecifiek bepaald en vastgelegd. Het bedrijf heeft dus een soort bedrijfsspecifiek forfait. Een onderscheid in mestcodes is in deze variant overbodig.

Het bedrijfsspecifieke forfait wordt bepaald uit het gemiddelde stikstof- en fosfaatgehalte in de mest van het specifieke bedrijf over de afgelopen 2 jaar (2004 en 2005), zoals dat uit de registratie van Dienst Regelingen kan worden berekend. Dit bedrijfsspecifieke forfait is geen statisch forfait, maar wordt regelmatig aangepast. Voor de actualisatie van het bedrijfsspecifieke forfait moet elke vierde vracht mest worden bemonsterd en geanalyseerd.

c. Bemonstering en analyse van iedere vracht

In deze variant wordt de hoeveelheid stikstof en fosfaat, die een bedrijf in de vorm van dierlijke mest afvoert, per vracht bepaald. Van elke vracht mest wordt het gewicht bepaald door te wegen. Bovendien wordt van elke vracht mest het stikstof en fosfaatgehalte in de mest met bemonstering en analyse bepaald. Een onderscheid in mestcodes is in deze variant overbodig.

Voor de beschrijving van de varianten wordt een aantal mestsoorten als voorbeeld gekozen. Voor de keuze zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Mestsoort van een diercategorie waarvan verwacht wordt dat veel mest van het bedrijf afgevoerd zal moeten worden;
- Mestsoort moet representatief zijn voor diercategorie, zowel qua frequentie van voorkomen als qua kwaliteit van de gegevens;
- Er wordt uitgegaan van de meest recente gegevens.

De gekozen mestsoorten zijn die van:

- Vleeskalveren, witvlees (mestcode 18);
- Vleeskalveren, rosévlees (mestcode 18a)
- Leghennen, mestband met nadroging (mestcode 33a)
- Vleeskuikens, alle systemen (mestcode 39)
- Varkens fokzeugen, biggen, guste en dragende zeugen (mestcode 51)
- Vleesvarkens, antimors (mestcode 52a)

Er wordt dus geen rundveemest meegenomen. Aangenomen is dat deze mest voor het grootste deel onder boer-boer transport zal vallen en daarom geen onderwerp van discussie is.

3 Nauwkeurigheid van het gehalte in de mest per variant

a. Forfaitaire gehalten in afgevoerde mest

Het forfait is het gemiddelde gehalte in de mest, zoals blijkt uit de databank van DR. Om het forfait vast te stellen wordt van de analyseresultaten van alle Nederlandse bedrijven die aanwezig zijn in de data bank van Dienst Regelingen een meerjarig gemiddeld gehalte stikstof en fosfaat berekend. Dit gebeurt per mestcode, dit is de enige beschikbare bron hiervoor. Daarmee is het forfait een nationaal gemiddelde.

Voor de belangrijkste mestcodes (dunne en vaste rundveemest, witvleeskalvermest, dunne zeugenmest, dunne vleesvarkensmest, dunne leghennenmest, vaste bandbatterijmest en vleeskuikensmest) gaat het om meer dan 10.000 monsters. Op basis daarvan kan een zeer nauwkeurig gemiddelde worden bepaald. Daarnaast is er nog een grote groep van mestcodes waarvan het forfait bepaald kan worden op basis van een monsteraantal dat ligt tussen 1.000 en 10.000. Ook dit aantal is nog voldoende voor een betrouwbaar gemiddelde. Het gaat hier o.a om de volgende mestcodes: rosé vleeskalveren, mestscheiding bij varkens, mest bij opfokhennen, mest van volièrestallen en mest bij vleeskuikenouderdieren. Tenslotte is er nog een groep van mestcodes, waarvan minder dan 1.000 monsters beschikbaar zijn. In sommige gevallen gaat het zelfs om enkele tientallen monsters. Van deze groep kan de betrouwbaarheid in het geding komen, vooral als bepaalde bedrijven oververtegenwoordigd zijn binnen een mestcode. Het gaat hier om mest van kleine diersoorten zoals konijnen, nertsen en schapen en om gier en mestscheidingsproducten bij rundvee.

Aangezien in Nederland sprake is van een diversiteit aan bedrijven (met veel verschillen in bedrijfsvoering en omvang mestproductie) geven de analyseresultaten een grote mate van spreiding. Deze spreiding wordt aangegeven met de standaardafwijking. Tabel 1 geeft voor een aantal mestcodes een beeld van het gemiddelde gehalte fosfaat en stikstof en de daarbij gevonden standaardafwijking. Deze standaardafwijkingen variëren voor de gegevens van Bureau Heffingen van 20 % tot 84 %. Een zelfde variatie is te zien voor de gegevens van het BLGG.

Een standaardafwijking van 50 % wil zeggen dat het gehalte in de mest op een bedrijf de helft hoger of de helft lager kan liggen (bv bij een gemiddelde van 10 kan het tussen 5 en 15 liggen). Daarbij geldt volgens de definitie van het begrip standaardafwijking dat 1/3 van de bedrijven dan een nog grotere afwijking (naar boven of naar beneden) kan hebben.

Tabel 1. Gemiddelde samenstelling dierlijke mest; vergelijking gegevens Bureau Heffingen en BLGG

MESTCODE		Bureau Heffingen*				BLGG**			
		Gemiddelde van 2000-2002				Gemiddelde van 1993-1995			
Nr	Omschrijving	P ₂ O ₅ kg/ton	St. afw. %	N kg/ton	St. afw. %	P ₂ O ₅ kg/ton	St. afw. %	N kg/ton	St. afw. %
18	Rundvee: vleeskalveren, witvlees	1,56	84	2,81	39	1,7	65	3,8	55

18A	Rundvee: vleeskalveren, roze vlees	2,03	43	4,51	35				
33A	Pluimvee: mestband met nadroog	27,84	24	35,21	24	24,2	29	24,4	47
39	Pluimvee: Alle systemen	18,27	28	33,66	20	24,2	21	20,3	24
51	Varkens: combinatie 46, 47 en 48 (zeugen)	2,88	52	4,58	34	2,7	81	4,5	42
52A	Varkens: vleesvarkens, anti-mors	3,97	37	7,07	29	3,7	76	6,6	29

* Bij gegevens BHF is de standaardafwijking berekend als gemiddelde afwijking van de jaren 2000 – 2002, en uitgedrukt als procenten van de gemiddelde samenstelling.

** Bron: Mooy, 1996. Het betreft analyses van mestmonsters uitgevoerd door BLGG in de periode april 1993 t/m januari 1995.

Als vanuit een bedrijf naar de forfaits wordt gekeken, dan liggen de daadwerkelijke gehalten fosfaat en stikstof in de mest in een bepaalde verhouding tot de forfaitaire waarden (bv het fosfaatgehalte is 0,85 % van het forfait). Een belangrijke oorzaak hiervoor is de spreiding in de mestproductie per bedrijf. Door verschillen in watermanagement per bedrijf is er een grote spreiding in mestproductie per dier tussen bedrijven. Er is dus sprake van tussenbedrijfvariatie.

De verhouding tussen het bedrijfsgemiddelde en het forfait zal voor veel bedrijven relatief stabiel zijn. Dat betekent dat er sprake is van een systematische afwijking van het bedrijf van het forfait. Een goede ondernemer weet in welke mate zijn bedrijf van het forfait afwijkt.

De forfaits zijn wettelijk vastgelegd en daarmee voor langere periodes constant. Innovaties binnen de sectoren en daarmee aanpassingen in de bedrijfsvoering kunnen tot lagere fosfaat en stikstofgehalten in de mest leiden. Aanpassingen van het forfait vinden meestal pas plaats nadat de nieuwe bedrijfsvoering GLP is geworden. De systematische fout van bedrijven kan daarmee groter worden. Dit speelt met name bij voorloperbedrijven.

Als het systeem via forfaitaire gehalten vorm krijgt heeft dat als consequentie, dat Dienst Regelingen geen analyseresultaten meer van de mestvrachten ontvangt. Voor actualisatie van forfaitaire normen moet er op een andere manier gegevens worden verzameld, of moet op een modelmatige manier gebeuren. Beiden maken de geactualiseerde forfaits minder nauwkeurig.

b. Bedrijfsspecifiek forfait

De nauwkeurigheid waarmee het gemiddelde stikstof- en fosfaatgehalte in de mest kan worden vastgesteld is afhankelijk van het aantal monsters. Hoe meer monsters er beschikbaar zijn, des te nauwkeuriger het bedrijfsforfait kan worden vastgesteld. De standaardfout van het gemiddelde is namelijk gelijk aan de standaardafwijking van een monster gedeeld door de wortel van het aantal monsters. Indien het gemiddelde wordt bepaald op basis van 100 monsters is de standaardfout dus 10x kleiner.

Het gemiddelde bedrijfsforfait is opgebouwd uit een groot aantal individuele monsters. De analyseresultaten van deze individuele monsters kennen een spreiding rond het bedrijfsgemiddelde. In tegenstelling tot de forfaitaire variant bestaat de spreiding rond het bedrijfsgemiddelde uitsluitend uit binnenbedrijfsvariatie en speelt tussenbedrijfsvariatie geen rol. De nauwkeurigheid van het bedrijfsgemiddelde is daarom groter dan dat van een algemeen forfait.

Per individuele vracht kan het werkelijke stikstof- en fosfaatgehalte in de mest afwijken van het bedrijfsgemiddelde. Om een idee te geven van de mate van spreiding zijn in tabel 2 de resultaten van een steekproef van het databestand van Dienst Regelingen weergegeven. Hieruit blijkt dat de standaardafwijking van het bedrijfsspecifieke forfait voor dunne varkensmest ongeveer 25% (14% tot 36%) bedraagt voor fosfaat en 15% voor stikstof (10% tot 18%) en voor vaste pluimveemest ongeveer 13% voor fosfaat (2,4% tot 56%) en ongeveer 10% voor stikstof (5% tot 17%).

Tabel 2: Steekproef van analyseresultaten van 5 pluimvee- en 5 varkens bedrijven uit het databestand van Directie Regelingen.

Bedrijf	mestsoort	Aantal monsters	fosfaat-gehalte (kg fosfaat/ton)	Sdev (%)	Stikstofgehalte (kg stikstof/ton)	Sdev (%)
1	Vleeskuikenmest	32	15,2	14	37,23	10
2	Vleeskuikenmest	30	15,85	13	29,74	7,7
3	Vleeskuikenmest	63	13,96	11	30,32	8,8
4	Vleeskuikenmest	94	33,27	56	46,55	17
5	Vleeskuikenmest	16	26,16	2,4	41,41	5
6	Zeugenmest	64	3,66	14	6,82	10
7	Zeugenmest	52	2,23	30	4,23	18
8	Zeugenmest	40	2,68	36	4,18	18
9	Zeugenmest	42	3,35	27	4,75	11
2	Zeugenmest	13	3,11	29	5,74	15
10	Zeugenmest	87	3,20	20	4,97	16
2	vleesvarkensmest	44	5,01	16	8,43	14
10	Vleesvarkensmest	90	3,14	24	4,94	18

De onnauwkeurigheid in het gehalte stikstof en fosfaat van de mest is in deze variant alleen een toevallige fout. De ondernemer kent de afwijking tussen bedrijfsforfait en werkelijkheid niet.

Het bedrijfsforfait kan dus met een vrij grote nauwkeurigheid worden vastgesteld. Op een bedrijf met 2000 vleesvarkens wordt ongeveer 2000 ton mest per jaar afgevoerd. Dit komt overeen met ongeveer 55 vrachten per jaar, in twee jaar dus ongeveer 110 vrachten. Als we er hierbij van uitgaan dat de onnauwkeurigheid van bemonstering en analyse voldoet aan de wettelijke eisen kan de standaardafwijking van het bedrijfsforfait als volgt worden berekend: Wettelijk wordt een spreiding toegestaan van 15%. Het gaat hierbij om het 95%-betrouwbaarheidsinterval. Het 95%-betrouwbaarheidsinterval is per definitie het

gemiddelde plus of min tweemaal de standaardafwijking. Dit betekent dat de wettelijk toegestane spreiding van 15% overeenkomt met een standaardafwijking van 7,5%. Uitgaande van de dus wettelijk voorgeschreven standaardafwijking van 7,5% bedraagt de standaardafwijking van het bedrijfsforfait dus maximaal 0,75%.

Het bedrijfsforfait is een voortschrijdend gemiddelde. Geleidelijk wordt het aantal monsters waarop het forfait is gebaseerd tot een kwart teruggebracht. Over een periode van 2 jaar zullen er voor het bovengenoemde bedrijf dan nog ongeveer 25 monsters beschikbaar zijn i.p.v. 110. Dit heeft voor de nauwkeurigheid bij het bedrijf van 2000 vleesvarkens tot gevolg dat het gemiddelde op termijn nog door 25 monsters wordt bepaald. De onnauwkeurigheid van het gemiddelde bedrijfsforfait is dan 2x zo groot (1,5%) als in de uitgangssituatie.

c. Bemonstering en analyse

Als het gaat om de bemonstering moet onderscheid gemaakt worden tussen dunne en vaste mest. In deze variant gaat het om bemonstering van alle vrachten.

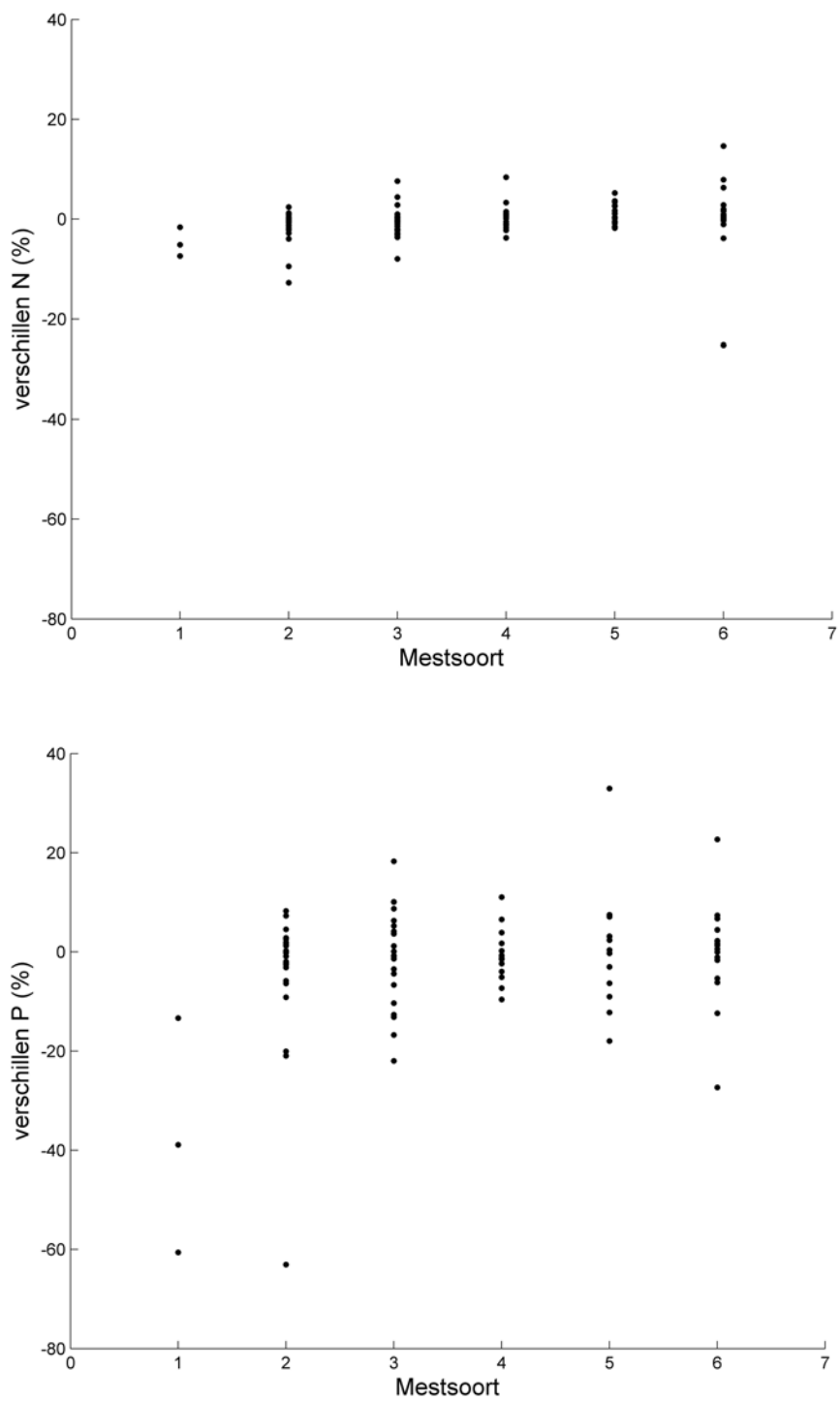
De nauwkeurigheid wordt bepaald door de bemonsteringsmethode, de zorgvuldigheid van bemonsteren en door de manier van analyseren.

Dunne mest

De bemonstering van drijfmest vindt plaats met geautomatiseerde bemonsteringsapparatuur, die op het transportvoertuig is gemonteerd. Deze wijze van bemonstering garandeert dat de bemonstering volgens een voorgeschreven protocol verloopt. In het stelsel van gebruiksnormen zal door middel van automatische gegevensregistratie een koppeling gelegd worden tussen het monster, de vracht en het vervoersbewijs, om te garanderen dat de bemonstering tevens fraudebestendig plaatsvindt (Hoeksma in concept).

De nauwkeurigheid van bemonstering en analyse van dunne mest is afgeleid uit het lopende onderzoek van A&F. Uit dit onderzoek blijkt bij bemonstering van 95 vrachten dunne mest (1. nertsenmest, 2. vleesvarkensmest, 3. zeugenmest, 4. leghennenmest, 5. vleeskalverenmest, 6. rundermest) dat:

- De hoogte van de standaardafwijkingen is niet afhankelijk van de mestsoort
- Gemiddeld is de standaardafwijking voor P 8 % en voor N 3,5 %. (Het 95%-betrouwbaarheidsinterval is dus het gemiddelde plus of min 16% voor fosfaat en 7% voor stikstof) Hierbij is nertsenmest niet in het gemiddelde meegenomen, aangezien het een te gering aantal monsters betrof.
- De onnauwkeurigheid in het gehalte stikstof en fosfaat van de mest is bij bemonstering van dunne mest een toevallige fout.



Figuur 1. Procentuele verschillen in N en P in monsters van 6 soorten dunne mest (Bron: A&F, Hoeksma (in concept))

Vaste mest

Er zijn verschillende technieken en methoden om vaste mest te bemonsteren, maar is er geen fraudebestendig geautomatiseerd bemonsteringsapparaat beschikbaar.

De verschillende bemonsteringsmethoden (stalbemonstering, bemonstering vijzelboor bemonstering door de transporteur) leiden bij de vaststelling van de mestsamenstelling tot verschillende uitkomsten. De verschillen zijn echter willekeurig en niet systematisch (Hoeksma, oktober 1999).

Volgens het protocol dat is opgenomen in de 'Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen' moet vaste mest worden bemonsterd met een steeklans. Uit onderzoek van IMAG is gebleken dat de resultaten met de steeklans (mits volgens protocol uitgevoerd) een nauwkeurigheid hebben die vallen binnen de wettelijke eis van 15%.

Het gebruik van de steeklans is in de praktijk echter vaak niet mogelijk en vanuit ARBO-wetgeving in bepaalde gevallen niet toegestaan. Daarom wordt vaste mest vaak handmatig uit de mesthoop bemonsterd. De nauwkeurigheid van deze manier van bemonsteren is onbekend.

Automatische bemonstering van vaste mest in transportcontainers is mogelijk met de vijzelboor en de knipboor. Met beide apparaten kan een bemonsteringsnauwkeurigheid voor stikstof en fosfaat worden bereikt van 15%. Een nadeel is dat automatische bemonstering van vaste mest met een vijzelboor of knipboor hoge kosten geeft waardoor deze methoden weinig gangbaar zijn.

De conclusie is dat de betrouwbaarheid van de gehalten stikstof en fosfaat in vaste mest onzeker is en vooral afhangt van de zorgvuldigheid van monsternamen. Een vast protocol en het door een onafhankelijke monsternemer laten nemen van de mestmonsters zijn manieren om de nauwkeurigheid zo groot mogelijk te houden.

In tabel 3 is een samenvatting gegeven van de nauwkeurigheid van de drie varianten.

Tabel 3: Overzicht van de bronnen van onnauwkeurigheid in de drie varianten.

	Variatie tussen bedrijven 20 - 84 %	Variatie tussen vrachten dunne mest: ca 25% vaste mest: ca 13 %	Variatie tussen monsters dunne mest: 8 % vaste mest : 15 %	Analysefouten ??%?
Forfaitair	X	X	X	X
Bedrijfsspecifiek forfait	-	X	X	X
Bemonsteren	-	-	X	X

Er worden in deze notitie vier bronnen van onnauwkeurigheid onderscheiden: variatie tussen bedrijven, variatie tussen vrachten binnen één bedrijf, bemonsteringsfouten en analysefouten.

In de forfaitaire variant spelen alle vier de varianten een rol, waarbij de variatie tussen de bedrijven de belangrijkste zal zijn. De fout in bemonstering en analyse zal in deze variant van weinig betekenis zijn, omdat deze door de grote aantallen zal zijn uitgemiddeld.

In de bedrijfsspecifieke variant vervalt de variatie tussen de bedrijven. De nauwkeurigheid wordt dan vooral bepaald door de variatie tussen de verschillende vrachten op één bedrijf. De fout in bemonstering en analyse zal ook in deze variant van weinig betekenis zijn, omdat deze door de grote aantallen zal zijn uitgemiddeld.

In de variant bemonstering en analyse wordt de nauwkeurigheid alleen nog bepaald door de fout in bemonstering en analyse.

4 Milieuconsequenties van onnauwkeurigheid

In dit hoofdstuk wordt het milieurisico van de drie onderscheiden varianten besproken. Eerst wordt algemeen ingegaan op het verschil in milieurisico van onnauwkeurigheid als gevolg van toevallige fouten en van systematische fouten. Vervolgens wordt aan de hand van een voorbeeldbedrijf een indicatie gegeven van de omvang van het milieurisico.

4.1 Verschil in milieurisico tussen systematische en toevallige fouten

Systematische afwijking

Indien de afwijking van het gemiddelde systematisch is, kan een ondernemer zich bewust zijn van deze systematische afwijking. Hij kan deze afwijking hebben opgemerkt op basis van bemonstering en analyse in het verleden of op basis van stalbalans en de mestproductie van zijn dieren.

Indien een mestproducent zich bewust is van een systematische afwijking in zijn stikstof- en fosfaatgehalte in de mest, zou hij daarvan gebruik kunnen maken. In het geval dat het gehalte in zijn mest lager is dan het forfait, omdat de mestproductie op het bedrijf gewoon hoger is dan het gemiddelde, hoeft de ondernemer volgens de regelgeving niet alle mest af te voeren. De ondernemer voldoet immers al aan de regelgeving als hij de forfaitaire hoeveelheid mest heeft afgevoerd. De mest die hij over heeft, nadat hij de forfaitaire hoeveelheid heeft afgevoerd, kan hij op zijn eigen bedrijf laten of buiten de administratie om naar zijn buurman afvoeren. Vanwege de hoge afvoerkosten van dierlijke mest is de verleiding voor de ondernemer in deze situatie groot.

Een producent kan ook systematisch hogere gehalten in de mest hebben dan het forfait. Voor de producent ontstaat dan de situatie dat hij volgens de regelgeving meer mest moet afvoeren dan hij daadwerkelijk heeft. Dit levert echter geen compensatie voor het milieurisico aan de andere kant, omdat de producent onmogelijk mest kan afvoeren die er niet is. De compensatie zou namelijk zijn dat er mineralen, vanaf de bodem weggehaald zou worden.

Voor de ontvanger van de mest zijn er weinig mogelijkheden om gebruik te maken van een systematische afwijking. De ontvanger krijgt de mest aangeleverd en weet niets over de geschiedenis van de mest. De ontvanger zal rekening moeten houden met de onnauwkeurigheid t.o.v. het forfait, maar hij kan daar niet op anticiperen. Het milieurisico bij de ontvanger bestaat uit de onzekerheid over de werkelijke samenstelling. In werkelijkheid zou het stikstof- en fosfaatgehalte in de mest hoger kunnen zijn dan het forfaitaire gehalte. In dat geval wordt de grond van de ontvanger overbemest. Indien de ontvanger van de mest uitsluitend mest van één producent ontvangt wordt de omvang van het milieurisico bepaald door de standaardafwijking van de mestsoort van de producent.

Tegenover deze overbemesting bij de ontvanger ontstaat de situatie dat de akkerbouwer te weinig mineralen aangevoerd krijgt. Uitgaande van de forfaitaire gehalte zal de akkerbouwer zijn grond in werkelijkheid met minder mineralen bemesten dan op papier.

Toevallige afwijking

Indien de afwijking van het gemiddelde toevallig is, kan een ondernemer daar niet op anticiperen. De afwijking is vooraf immers niet bekend. Bij een toevallige afwijking bestaat het milieurisico uit de onzekerheid over de werkelijke samenstelling van de mest. Indien de werkelijke samenstelling hoger is dan een bedrijfsforfait of geanalyseerde mest dan kan er sprake zijn van overbemesting.

Er is in milieurisico, uitgedrukt als kg N of P₂O₅ per hectare, bij een toevallige afwijking geen onderscheid tussen de producent en de ontvanger van mest. Immers het milieurisico bestaat uit de toevallige afwijking van de samenstelling. Aangezien het bij mesttransport in veel gevallen gaat om afvoer van dierlijke mest van een hokdierbedrijf met relatief weinig grond naar een akkerbouwbedrijf met relatief veel grond, is in absolute zin (in aantal kg stikstof of fosfaat) bij een toevallige afwijking het milieurisico het grootst bij de ontvanger.

4.2 Relatieve omvang milieurisico

Het bepalen van het exacte milieurisico bleek op deze korte termijn niet mogelijk. Om toch een idee te geven van de omvang van het milieurisico wordt het milieurisico van alle drie de varianten besproken aan de hand van een voorbeeld bedrijfssituatie. Op deze manier wordt het milieurisico van de drie beschreven varianten in dezelfde situatie met elkaar vergeleken.

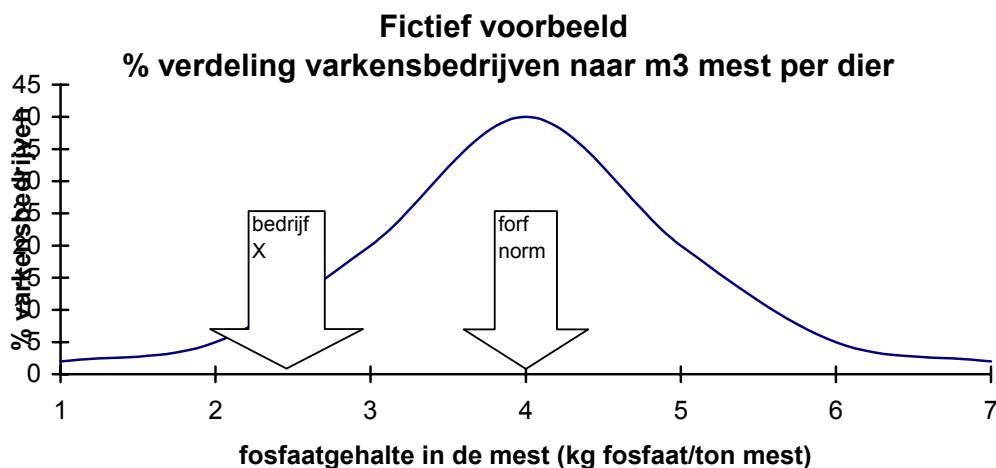
Om het milieurisico van de verschillende varianten met elkaar vergelijkbaar te maken is in alle varianten steeds uitgegaan dat het fosfaatgehalte in de mest eenmaal de standaardafwijking in ongunstige kant afwijkt van het gemiddelde. Bij een afwijking van eenmaal de standaardafwijking naar de voor het milieu ongunstige kant, is in 15% van de gevallen de afwijking nog ongunstiger voor het milieu. Indien de afwijking wordt verhoogd tot tweemaal de standaardafwijking is het aantal afwijkingen dat nog ongunstiger is teruggebracht tot 2,5% van de situaties.

Het milieurisico van de drie varianten wordt vergeleken aan de hand van de volgende voorbeeld bedrijfssituatie: Een vleesvarkensbedrijf met een mestproductie van 4170 kg fosfaat en de beschikking over 2 ha maisland. De mestcode van het bedrijf is 52A. Het bedrijfsgemiddelde fosfaatgehalte in de mest op dit bedrijf kent een afwijking van eenmaal de standaardafwijking (37%, zie tabel 1) t.o.v. het forfait over alle bedrijven met dezelfde mestcode. Het gemiddelde fosfaatgehalte in de mest bedraagt voor dit bedrijf 2,50 kg fosfaat/ton i.p.v. het forfaitaire 3,97 kg fosfaat/ton. Het bedrijf voert 25 vrachten mest per jaar af.

a. Forfaitair

Producent

Het varkensbedrijf heeft 2 ha maisland. Het kan daarop $2 \cdot 85$ kg fosfaat/ha = 170 kg fosfaat aan dierlijke mest plaatsen. Het restant van de mestproductie moet worden afgevoerd, het gaat dus om $4170 - 170 = 4000$ kg fosfaat. In het forfaitaire systeem moet het varkensbedrijf dus $4000/3,97 = 1008$ ton mest afvoeren. Het bedrijf kent echter een systematisch lager fosfaatgehalte in de mest. Indien het varkensbedrijf de forfaitaire 1008 ton mest afvoert dan voert het bedrijf gemiddeld $1008 \cdot 2,5 = 2520$ kg fosfaat af. Dit is een systematische afwijking van 1480 kg fosfaat. Indien het bedrijf deze mest niet afvoert en op eigen bedrijf aanwendt wordt de 2 ha maïs niet met 85 kg fosfaat per ha bemest, maar met $1480/2 + 85 = 825$ kg fosfaat/ha.



In dit geval is er sprake van een systematische afwijking en treden deze problemen niet éénmalig op, maar structureel. Bedrijven die systematisch in de mest een gehalte fosfaat hebben dat veel lager is dan het forfait, kunnen een milieurisico vormen. Het resterende gedeelte van de mest voert het bedrijf niet af of voert het zwart af naar een bedrijf in de buurt, die het wel kan gebruiken.

Ontvanger

De mest die dit voorbeeld varkens bedrijf aan een akkerbouwbedrijf afzet vormt daar geen milieurisico. Het forfaitaire gehalte dat de akkerbouwer moet hanteren bedraagt 3,97 kg fosfaat/ha, terwijl in werkelijkheid het gehalte 2,5 kg fosfaat per ha bedraagt. Indien de akkerbouwer de fosfaat in de mest voor zijn bemesting nodig heeft, kan er op zijn bedrijf opbrengstderving plaats vinden.

Indien de systematische afwijking op het varkensbedrijf andersom was, dus het werkelijke gehalte eenmaal de standaardafwijking hoger dan het forfait had dat voor het akkerbouw bedrijf betekent dat hij zijn hectares had overbemest.

Indien hij zijn hectares bouwland voor de volledige gebruiksruimte had bemest met de mest van het voorbeeldbedrijf dan had hij per ha $1,37 \cdot 3,97 / 3,97 \cdot 85 \text{ kg} = 116 \text{ kg}$ fosfaat gebruikt.

b. Bedrijfsspecifiek

Het milieurisico in deze variant bestaat uit de toevallige afwijking in het fosfaatgehalte in de mest van individuele vrachten t.o.v. het gemiddelde fosfaatgehalte in de mest van het bedrijf.

De spreiding in het gehalte van de mest dat de producent op eigen bedrijf gebruikt zal iets groter zijn dan de spreiding in de mest die bij de ontvanger wordt gebruikt. De ontvanger krijgt immers meer vrachten. De standaardafwijking neemt hierdoor af.

Bij dit voorbeeldbedrijf is het milieurisico bij de producent afhankelijk van de standaardafwijking van één vracht. Indien we net als in de voorgaande situaties uitgaan van een afwijking van eenmaal de standaardafwijking dan is het milieurisico dat er per ha $1,25 \cdot 2,5 / 2,5 \cdot 85 \text{ kg} = 106 \text{ kg}$ fosfaat wordt gegeven i.p.v. 85 kg fosfaat. Uit de steekproef van DR van bedrijfsgemiddelde gehalten in de mest bleek immers dat de standaarddeviatie in het fosfaatgehalte voor dunne varkensmest ongeveer 25% bedraagt.

Het milieurisico bij het ontvangende bedrijf is kleiner omdat dit bedrijf alle vrachten op zijn percelen aanwendt. De onnauwkeurigheid wordt hierdoor kleiner. Het akkerbouw bedrijf ontvangt 25 vrachten mest. De afwijking bedraagt dan $25\% / \sqrt{25}$. Het milieurisico is dan dat er per ha $1,05 \cdot 2,5 / 2,5 \cdot 85 \text{ kg} = 89 \text{ kg}$ fosfaat wordt gegeven i.p.v. 85 kg fosfaat.

c. Bemonstering en analyse

Het milieurisico in deze variant bestaat uit de onnauwkeurigheid van de bepaling van het fosfaatgehalte in de mest van individuele vrachten. In dit geval is er sprake van een toevallige afwijking en is per bemonstering de afwijking verschillend.

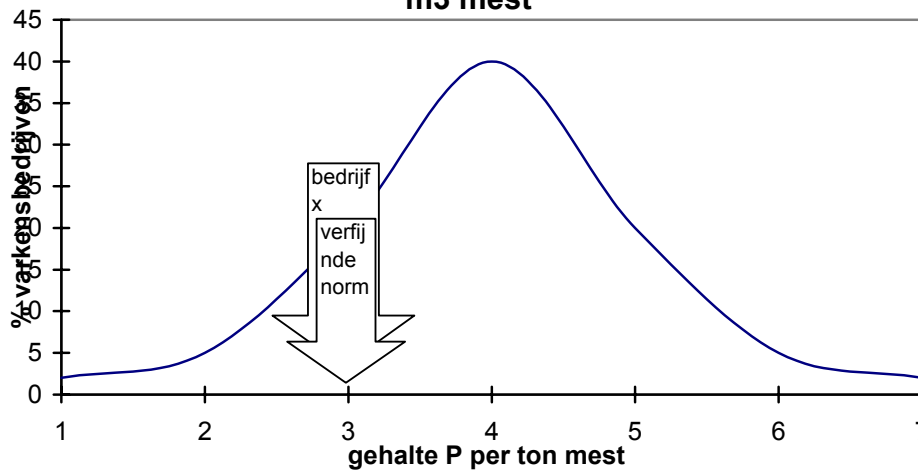
De spreiding in het gehalte van de mest dat de producent op eigen bedrijf gebruikt zal iets groter zijn dan de spreiding in de mest die bij de ontvanger wordt gebruikt. De ontvanger krijgt immers meer vrachten. De standaardafwijking neemt hierdoor af.

Bij dit voorbeeldbedrijf is het milieurisico bij de producent afhankelijk van de standaardafwijking van één vracht. Indien we net als in de voorgaande situaties uitgaan

van een afwijking van eenmaal de standaardafwijking dan is het milieurisico dat er per ha $1,08 \cdot 2,5/2,5 \cdot 85 \text{ kg} = 92 \text{ kg}$ fosfaat wordt gegeven i.p.v. 85 kg fosfaat. De standaardafwijking bij bemonstering en analyse van dierlijke mest bedraagt immers 8% (zie paragraaf 3, bemonstering en analyse)

Het milieurisico bij het ontvangende bedrijf is nog kleiner omdat dit bedrijf alle vrachten op zijn percelen aanwendt. De onnauwkeurigheid wordt hierdoor kleiner. Het akkerbouw bedrijf ontvangt 25 vrachten mest. De afwijking bedraagt dan $0,08 / \sqrt{25} = 0,015$. Het milieurisico is dan dat er per ha $1,015 \cdot 2,5/2,5 \cdot 85 = 86,3 \text{ Kg}$ fosfaat.

Fictief voorbeeld verfijnd systeem
% verdeling varkensbedrijven naar gehalte P per m3 mest



4.3 Vergelijking

In de voorgaande paragrafen is het milieurisico beschreven van de verschillende varianten bij een voorbeeldsituatie. In onderstaande tabel 3 wordt de kg overschrijding gegeven van de fosfaatgebruiksnorm dierlijke mest bij eenmaal de standaardafwijking in de voor het milieu ongunstige richting.

Tabel 3: De overschrijding van de fosfaatgebruiksnorm voor dierlijke in kg fosfaat/ha bij een afwijking in de bepaling van het gehalte in de mest van eenmaal de standaardafwijking.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Producent	Ontvanger	Producent	Ontvanger	Producent	Ontvanger
Overschrijding (kg /ha)	825	31	11	4	7	1,3

Variant 1: forfaitair

Variant 2: bedrijfsspecifiek

Variant 3: bemonstering en analyse

In de beschreven voorbeeld situatie zijn variant 2 en 3 beduidend nauwkeuriger dan variant 1. Als gevolg hiervan is de omvang van het milieurisico bij variant 2 en 3 kleiner dan bij variant 1. Een ander belangrijk verschil tussen variant 2 en 3 en variant 1 is de aard van de afwijking. In tegenstelling tot variant 2 en 3 is de afwijking in variant 1 systematisch. Dit maakt het mogelijk dat ondernemers gebruik (moeten) maken van de afwijking.

In variant 2 is in vergelijking met variant 1 de tussenbedrijfvariatie uitgeschakeld. Hierdoor neemt de nauwkeurigheid sterk toe en is de systematische afwijking weggenomen. In variant 2 wordt nog steeds geen rekening gehouden met verschillen in vrachten, dit gebeurt wel in variant 3. Alhoewel de bemonstering en analyse van vrachten ook een zekere onnauwkeurigheid kent, neemt de totale nauwkeurigheid in dit voorbeeld hierdoor toch toe.

Het voorbeeld betrof het fosfaatgehalte in dunne varkensmest. Uit tabel 1 blijkt dat over alle mestmonster bij Bureau Heffingen de standaardafwijking voor stikstof iets lager is dan voor fosfaat. De nauwkeurigheid van variant 1 zal voor stikstof dus iets beter zijn dan voor fosfaat. De tussenbedrijfsvariatie is voor stikstof echter ook kleiner dan voor fosfaat en ook de bemonsteringsfout is voor stikstof kleiner dan voor fosfaat. Alle varianten zullen voor stikstof dus nauwkeuriger zijn dan voor fosfaat.

Als we de nauwkeurigheid van vaste pluimveemest vergelijken met die van dunne varkensmest, blijkt uit tabel 1 en 2 dat de standaardafwijking van vaste pluimveemest gemiddeld kleiner is dan van dunne varkensmest. Echter de bemonstering van vast mest blijft wel een probleem.

Bronnen

Bode, M.J.C. de, Besseling, P.A.M. , 2004, Milieurisico instrumentarium nieuw mestbeleid, Interne notitie Expertisecentrum LNV, Ede
Boer E., Hoeksma P., Berg V. van den, 2005, Vaststellen van de bemonsteringsnauwkeurigheid van drijfmest, Presentatie A&F Dienst Regelingen, 2004, Gegevens 2000-2002
Hoeksma, P. , Houwers, H.W.J, (in voorbereiding) Inventarisatie van mogelijkheden voor bemonstering van vaste mest, A&F, Wageningen
Mooy 1996, Gegevens BLGG 1993-1995