

# Minas en biologische landbouw

De gevolgen van mogelijke vrijstelling Minas voor biologische bedrijven

*Biologische boeren zijn voorlopers als het gaat om het inspelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen. Daarbij leggen biologische boeren zichzelf verplichtingen op die de algemene regelgeving dikwijls ruimschoots overtreffen. Het opvolgen van die verplichtingen wordt gecontroleerd door Skal. Als er overlapping is van controle op en registratie van regels ligt het voor de hand om te verkennen of doublures voorkomen kunnen worden, zoals bij Minas het geval is.*

Het verzoek door de Vereniging van Biologische Varkenshouders aan de minister van LNV om vrijstelling van Minas-verplichtingen voor biologische landbouwbedrijven vormde de aanleiding om de mogelijkheden, risico's en de gevolgen voor administratieve lasten te onderzoeken. Biologische agrariërs hebben, naast de productievoorwaarden voor biologische productie, ook te voldoen aan de mestwetgeving, waaronder het stelsel van regulerende mineralenheffingen, kortweg Minas en het stelsel van mestafzetovereenkomsten. De administratie en de controle door Skal en daarnaast de Minas-boekhouding worden door de bedrijven als een onnodige lastendruk ervaren.

Het onderzoek, uitgevoerd door DLV en LTO Advies, geeft een overzicht van risico's bij Minas-vrijstelling en doet een aantal aanbevelingen voor het mestbeleid. Het rapport is inmiddels naar diverse belang- en maatschappelijke organisaties verstuurd voor reacties.

## Sectoren

Hoewel biologische landbouw streeft naar gesloten kringlopen, is er sprake

*De verschillen in administratieve lasten voor Minas tussen bedrijven onderling zijn groot.*

van specialisatie. De risico's van overschrijding van de toekomstige verliesnormen zijn daarom voor diverse sectoren in kaart gebracht. Voor akker- en tuinbouw en melkveehouderij is gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens die binnen de zogenaamde Biom-projecten zijn verzameld en verwerkt. Om de gegevens te toetsen en compleet te maken zijn in verschillende sectoren bedrijven bezocht. Verwerking en analyse van de gegevens geven de volgende risico's voor overschrijding van de verliesnormen. Bij biologische akker- en tuinbouwbedrijven is het milieurisico van stikstofuitspoeling echter niet geheel uitgesloten. Uit onderzoek blijkt dat biologische bedrijven veelal minder mineralen afvoeren via het gewas (lagere opbrengsten) dan de Minas normatieve afvoer aangeeft. Doordat er

meer stikstof achterblijft, is er meer kans op uitspoeling in de winterperiode. Binnen de glastuinbouw kan er incidenteel een overschrijding van de stikstofverliesnorm plaatsvinden als grote hoeveelheden (groen)compost of andere plantaardige meststoffen worden aangevoerd. Gespreid over meerdere jaren is het overschrijdingsrisico vrijwel uitgesloten.

Het overschrijdingsrisico voor fosfaat hangt naast de hoeveelheid mest direct samen met de stikstof/fosfaat verhouding in de geproduceerde of aangevoerde mest. De Verordening (EEG) Nr. 2092/91 geeft een limiet voor productie en/of aanvoer van dierlijke mest, deze mag maximaal 170 kg N per ha per jaar bedragen. Deze norm geeft voor stikstof voldoende borging, zodat biologische bedrijven binnen de

| Sector             | Risico overschrijding N-verliesnorm | Risico overschrijding P-verliesnorm |
|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Akker- en tuinbouw | Geen                                | Gering                              |
| Glastuinbouw       | Gering                              | Geen                                |
| Fruittel           | Geen                                | Geen                                |
| Melkveehouderij    | Geen                                | Gering                              |
| Varkenshouderij    | Geen                                | Wel                                 |
| Pluimveehouderij   | Geen                                | Wel                                 |
| Gemengde bedrijven | Geen                                | Geen                                |

## DE REGELS

Het Nederlandse mestbeleid is verankerd in drie instrumenten:

\*Stelsel van dierrechten (mestproductie-, varkens- en pluimveerechten)

\*Stelsel van regulerende mineralenheffingen (Minas)

\*Stelsel van mestafzetovereenkomsten (MAO)

**Minas** is sinds 1 januari 1998 ingevoerd en richt zich op het achteraf verantwoorden van de mineralen-aanvoer en -afvoer van het bedrijf. De bijbehorende verplichte mineralenaangifte vormt de basis voor controle en handhaving. Minas brengt administratieve lasten met zich mee, zowel voor de agrarische ondernemer als de overheid.

**MAO** is sinds 1 januari 2002 ingevoerd en richt zich op het vooraf verantwoorden van de afzet van de mestproductie.

Bij de implementatie van de Meststoffenwet is geen rekening gehouden met specifieke sectoren of groe-

pen ondernemers. Het 'Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet' geeft vrijstelling voor administratieve verplichtingen op elk moment dat:

-de veebezetting kleiner of gelijk is aan 2 GVE per hectare en

-de veebezetting kleiner of gelijk is aan 3 GVE;

-de oppervlakte landbouwgrond nooit meer dan 3 hectare bedraagt;

-de aangevoerde + geproduceerde dierlijke en overige organische meststoffen op jaarbasis niet meer is dan 85 kg fosfaat per hectare;

-het bedrijf geen mestafzetovereenkomst heeft afgesloten.

Biologische bedrijven die niet binnen deze randvoorwaarden vallen, zijn verplicht tot de jaarlijkse Minas aangifte aan Bureau Heffingen. Behalve Bureau Heffingen, die naast uitvoeringstaken ook handhavende taken heeft, is ook de Algemene Inspectiedienst een handhavende instantie voor Minas, MAO en dierrechten.

de fosfaat verliesnorm bij veehouderij-bedrijven.

## Controle en sancties

In Nederland is Skal de aangewezen organisatie voor toezicht op naleving van de voorwaarden voor biologische landbouw. Voor deze taak maakt Skal gebruik van een certificeringsprogramma waarbij de inspectie wordt uitbesteed. Naast Skal hebben de Algemene Inspectie Dienst (AID) en de Keuringsdienst van Waren (HIGB) hier een toezichthoudende taak.

Bij de Meststoffenwet zijn Bureau Heffingen en AID de betrokken toezichthouders. Skal en Bureau Heffingen hanteren verschillende sanctiemiddelen, bij overschrijdingen van de verliesnormen legt Bureau Heffingen de ondernemer een heffing op waarvan de hoogte gelieerd is aan de mate van overschrijding. Skal kan na (herhaalde) overtredingen besluiten om het certificaat (tijdelijk) in te trekken en maakt bij ernstige overtredingen gebruik van het Tuchtgerecht.

Biologische bedrijven zijn voor zowel Skal als voor Bureau Heffingen verplicht om een registratie bij te houden. Voor Minas moet daarnaast jaarlijks aangifte worden gedaan. In geval van Skal controle blijft de administratie en registratie op het bedrijf en controleert de inspecteur jaarlijks of de productie en/of aanvoer van stikstof binnen de norm blijft.

## Administratieve lasten

Op basis van eerder onderzoek door Cap Gemini - Ernst & Young Nederland B.V. (2002) is er een calculatie gemaakt naar de administratieve lasten voor diverse sectoren. Uit het onderzoek blijkt dat de verschillen in administratieve lasten voor Minas tussen bedrijven onderling en sectoren groot zijn. Met name het bijhouden

Minas stikstof verliesnormen blijven. Overschrijding van Minas-fosfaatverliesnormen is hiermee echter niet uitgesloten. Omdat er vanaf 2002 een verplichting is tot gebruik van biologische mest, ontstaat er vraag naar biologische dierlijke mest. In tegenstelling tot de reguliere veehouders ontvangen

biologische veehouders een vergoeding voor de mest en worden kosten voor bemonstering doorberekend aan de afnemer. Biologische varkens- en pluimveehouders voeren daarom veelal meer mest af van het bedrijf dan volgens de regels noodzakelijk is. Dit verkleint het risico van overschrijding van

| Optie  | Afname of toename administratieve lasten                                    | Milieu risico's   | Juridische gevolgen of blokkades   |
|--|---|---|--|
| 1. Algehele vrijstelling   | Afname voor ondernemers en Bureau Heffingen, voor Skal ongewijzigd          | Fosfaatoverschotten (overschrijding verlies-normen) voor intensieve tuinbouw en veehouderij<br><br>Stikstofuitspoeling vanwege geringere afvoer (in vergelijking tot normatieve afvoer) | Gelijkheidsbeginsel, omdat niet alle biologische bedrijven binnen MINAS-verliesnormen blijven.<br>Sluitend toezicht op mestverplaatsingen door Bureau Heffingen aan de hand van mestbonnen |
| 2. Vrijstelling voor aangifte Minas  | Beperkte afname voor ondernemers en Bureau Heffingen, voor Skal ongewijzigd | Minder toezicht op fosfaatproductie en aanvoer  | Aanpassing Meststoffenwet, Acceptatie vanuit EU  |
| 3. Vrijstelling Minas met Skal-controle op mineralenbeheer (P productie/aanvoer) | Afname voor ondernemers en Bureau Heffingen<br>Toename voor Skal            | Afhankelijk van het sanctiebeleid door Skal   | Aanpassing Landbouwkwaliteitsregeling biologische productie-methode  |
| 4. Alleen vrijstelling voor stikstof   | Beperkte afname voor ondernemers en Bureau Heffingen, voor Skal ongewijzigd | Stikstofuitspoeling vanwege geringere afvoer  | Aanpassing Meststoffenwet, Acceptatie vanuit EU  |
| 5. Geen vrijstelling en controle door Skal                                       | Afname voor ondernemers en Bureau Heffingen, toename voor Skal              | Onveranderd   | Aanvullende bestuurlijke taak voor Skal in kader van de Meststoffenwet   |
| 6. Geen vrijstelling   | Onveranderd   | Onveranderd   | Onveranderd  |

van het grondgebruik (grondkaart) en de mestproductie (diertelkaarten/veesaldokaarten) vragen veel tijd van de ondernemer.

De administratieve winst voor ondernemers is berekend door de administratieve lasten ten gevolge van Minas te verminderen met de noodzakelijke toename van de administratieve lasten voor Skal-controle bij wegvallen van Minas.

Het wegvallen van de Minas registratie- en aangifteverplichting (geheel vrijgesteld) levert voor de biologische agrarische ondernemers (1028 Minasplichtige bedrijven), volgens de gehanteerde berekeningsmethode, een administratieve lastenvermindering op van de circa € 577.565 per jaar, gemiddeld € 513,- per bedrijf per jaar.

### Opties voor vrijstelling Minas

Naast algehele vrijstelling van Minas verplichtingen zijn er nog varianten mogelijk. In de tabel staan verschillende opties met risico's en gevolgen weergegeven.

Naast de milieurisico's en administratieve lasten heeft vrijstelling ook gevolgen in juridische zin. Vrijstelling voor Minas-verplichtingen kan leiden tot enige vorm van rechtsongelijkheid omdat bij algehele vrijstelling biologische bedrijven in tegenstelling tot hun gangbare collegae, niet worden aangeslagen indien zij de verliesnormen overschrijden. Hiermee komen we op het terrein van het gelijkheidsbeginsel dat in diverse internationale verdragen en onze grondwet is vastgelegd.

### Mestverplaatsingen

Gebleken is dat de werkwijze van Skal en Bureau Heffingen verschillen en dat uitwisseling van gegevens tussen beide toezichthouders ontbreekt. Voor Bureau Heffingen vormt trace-

ring van mestverplaatsingen via mest- en vervoersbonnen een controle-instrument. Indien biologische bedrijven niet langer verplicht zijn de mestverplaatsingen te melden aan Bureau heffingen, valt er een gat in het controlesysteem. Tot nog toe heeft Skal geen actief controlebeleid op mestverplaatsingen (werkelijke afzet versus mestafzetovereenkomsten). In de toekomst wil Skal ketencontrole inclusief mestverplaatsingen actiever inzetten bij het toezicht.

### Skal-controle op mineralen

Gezien de verschillen in werkwijze door Skal en Bureau Heffingen lijkt integratie van beider toezichthoudende taken geen werkbare optie. Concentratie van het toezicht bij één organisatie is het meest wenselijk. Door aanvullende richtlijnen voor mineralenbeheer in de *Landbouwkwaliteitsregeling biologische productiemethode* op te nemen zal Skal op basis van deze aanvulling de taak voor toezicht op naleving krijgen toebedeeld. Dit betekent dat er in de regeling een aanvullend artikel wordt opgenomen en naast de huidige bijlage *Omvang mestproductie per dier* een nieuwe bijlage wordt toegevoegd waarin de fosfaat productie- en aanvoernormen worden vastgelegd. Tot dusver heeft Nederland, in tegenstelling tot de overige EU-landen, geen aanvullende normen boven de EU-regels willen invoeren (beleid Ministerie van LNV).

Bij het niet naleven van de norm zal Skal als toezichthouder conform haar sanctiebeleid optreden en ervoor zorgdragen dat bedrijven blijvend voldoen aan de gestelde eisen, inclusief mineralenbeheer. In dat geval vindt er wel toezicht plaats op naleving van de normen, maar zal het sanctiebeleid in vergelijking tot Bureau Heffingen verschillen. ■

## COLUMN



# Grote broer

Het grootste deel van de 'droge natuurvoeding' in Nederland wordt geleverd door Natudis en De Nieuwe Band. Zeg maar grote broer en kleine zus. Nou is kleine zus boos op grote broer. En van boos zijn komt ruzie. De Nieuwe Band kreeg enkele dagen voor de Open Dag van Natudis te horen dat ze daar niet welkom was. Zus presteerde het namelijk om in haar nieuwsbrief te reppen over de aandelenverkoop van de NWO aan Natudis. En dat niet alleen, zij gaf hier ook haar mening over. NWO wordt Natudis, Natudis wordt Wessanen, dus de winkels komen in een wurggreep van een multinational.

En grote broer? Die zegt aan een wereld te werken die nog ver van ons verwijderd is en waar het leven goed is. En dat zou dan vooral zitten in een schoon en leefbaar milieu, met respect voor mens, dier en aarde. Eerlijk is immers heerlijk. Heel mooi allemaal, maar Wessanen heeft nog meer prioriteiten. En dan is het goed dat De Nieuwe Band waarschuwt voor het binnenhalen van gangbare grote jongens die veel geld van biologische productiebedrijven overnemen. Anders gaan we met z'n allen dweilen met de kraan open.

En kleine zus zelf dan? Boeren in Bolivia en Canada ontvingen een winstdeling voor hun verzet tegen gentechnologie. De boete van 3000 Euro die een Franse boer kreeg voor het vernielen van een genetisch gemanipuleerd maïsveld werd door De Nieuwe Band betaald. De open dag in Harderwijk was volgens Natudis een groot succes. Vanzelfsprekend. Alleen triest dat degene die in werkelijkheid doet wat de ander in mooie woorden zegt, daar niet welkom was. Maar wel begripelijk.

*Jos van Duinen, winkelier in Leiden*