

Evaluatie mestbeleid

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Afsluitformulier Mestboekhouding 1988

Formulieren moeten, volledig ingevuld en ondertekend, vóór 1 februari 1989 teruggestuurd worden aan het Bureau Heffingen, Antwoordnummer 7000, 9400 VD Assen. Uw districts bureauhouder kan u helpen bij het invullen. Maak daarvoor zo spoedig mogelijk een afspraak!



REGISTRATIEFORMULIER DIERLIJKE MESTSTOFFEN

RUIJTE VOOR DIENSTAANTEKENINGEN

DBH-nummer: /

Mestnummer: /



Aangifte Overschotheffing 1988

Formulieren moeten volledig ingevuld en ondertekend teruggestuurd worden aan het Bureau Heffingen, Antwoordnummer 7000, 9400 VD Assen. Uw districts bureauhouder kan u helpen bij het invullen. Maak daarvoor zo spoedig mogelijk een afspraak!

Vergaderjaar 1989-1990

21 502

Evaluatie mestbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 april 1990

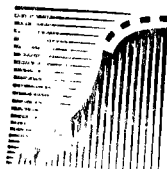
Bij de behandeling van de Meststoffenwet in de Tweede Kamer begin 1986 (II, '85-'86, UCV nr. 59 d.d. 14 april '86 en UCV nr. 64 d.d. 28 april '86) is door mij en mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toegezegd dat de werking van de mestregeling en het meersporenbeleid voor de oplossing van de mestproblematiek gedurende de eerste twee jaar van de eerste fase van de mestregeling zal worden geëvalueerd. De bevindingen van deze evaluatie zijn vastgelegd in de Evaluatienota mestbeleid eerste fase.

Bijgaand doe ik U deze Evaluatienota mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toekomen.

Mede op basis van de bevindingen van deze evaluatie zal een notitie worden opgesteld met betrekking tot het in de tweede fase mestregeling te voeren beleid. Het ontwerp van deze beleidsnotitie is om advies verzonden aan het Landbouwschap en de Stichting Natuur en Milieu alsmede aan het Produktschap voor Zuivel, het Produktschap voor Vee en Vlees, het Produktschap voor Pluimvee en Eieren en het Produktschap voor Veevoeder. De tekst heb ik op 27 maart 1990 ter kennisneming gezonden aan de vaste Commissie voor Landbouw en Natuurbeheer (brief VEB 90-105).

In het kader van de Evaluatie mestbeleid eerste fase is door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen in Nijmegen voorts een onderzoek naar de acceptatie van het mestbeleid door veehouders uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek staan vermeld in een afzonderlijk rapport. Een exemplaar van dit rapport is ter kennisname bij de Evaluatienota gevoegd.¹

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. J. M. Braks



sig : T4299-21501 (1-2)
bnr :
ex : 2
hb :
Inv : 1990160305

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

S-MN
S-LVV

Vergaderjaar 1989–1990

21 502

Evaluatie mestbeleid

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Samenvatting	6
2.1.	Opzet en aanleiding van de evaluatie	6
2.2.	Samenvatting van de resultaten van de evaluatie	6
3.	Kader en aanpak van de evaluatie	3
3.1.	Evaluatiekader	3
3.2.	Aanpak van de evaluatie	12
4.	Effekten op milieu en natuur	14
4.1.	Inleiding	14
4.2.	De belasting van het grondwater met fosfaat en stikstof	14
4.3.	De belasting van het oppervlaktewater met fosfaat en stikstof	17
4.4.	Zware metalen	18
4.5.	Effekten op de natuur	19
4.6.	Literatuur	19
5.	Gebruik van dierlijke mest	21
5.1.	De gebruiksnormen	21
5.2.	De uitrijbepalingen	24
5.3.	De onderwerkverplichting	27
6.	Productie van dierlijke mest	29
6.1.	Het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod	29
6.1.1.	Aangewezen diersoorten	29
6.1.2.	Niet-aangewezen diersoorten	32
6.2.	Het omwisselingsverbod	34
6.3.	Het verplaatsingsbesluit	35
6.4.	De overschotheffing	36
6.5.	De mestboekhouding	37
6.5.1.	Regeling vaststelling mestboekhouding producenten	38
6.5.2.	Forfaitaire fosfaat produktienorm per dier en het fosfaatgehalte in dierlijke mest	39
7.	De handhaving en handhaafbaarheid	42
7.1.	Inleiding	42
7.2.	De handhaving	42
7.3.	De handhaafbaarheid	44
8.	De voortgang in de realisatie van de oplossingsrichtingen	48
8.1.	Het verminderen van mest- en mineralenoverschot door middel van het treffen van maatregelen in de diervoeding	48
8.1.1.	De huidige stand van zaken	48
8.1.2.	Toekomstperspectief	50
8.2.	Het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet	51
8.2.1.	Het functioneren van de Stichting Landelijke Mestbank	52
8.2.2.	Kwaliteitsverbetering van dierlijke mest	55

8.2.3.	Het creëren van infrastructurele voorzieningen	56
8.2.4.	Het vergroten van de acceptatie van dierlijke mest	56
8.2.5.	Toekomstperspectief	59
8.3.	Het centraal behandelen (be- en verwerken) van mest	60
8.3.1.	Maatregelen met betrekking tot onderzoek	60
8.3.2.	Maatregelen met betrekking tot de proeffase	60
8.3.3.	Maatregelen met betrekking tot grootschalige installaties	61
8.3.4.	Toekomstperspectief	62
8.4.	Het perspectief van de 2e fase	62
8.4.1.	Inleiding	62
8.4.2.	Uitgangspunten bij de berekening van de mestproductie en het mestoverschot	62
8.4.3.	Berekening van de mestproductie en de mestoverschotten op basis van de gebruiksnormen voor 1e, 2e en 3e fase	63
8.4.4.	Het perspectief met betrekking tot de 2e fase	64
8.4.5.	Berekening van de extra mestoverschotten	67
8.4.6.	De vooruitzichten in de loop van de tweede fase	69
8.4.7.	De situatie in het begin van de derde fase	70
8.4.8.	Mogelijkheden voor het ingaan van de tweede fase in relatie tot de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden	71
9.	Algemene thema's	73
9.1.	Voorlichting	73
9.2.	Onderzoek	74
9.3.	Relatie met het verzuringsbeleid	74
9.4.	Stand van zaken bij de invoering van de provinciale regelgeving	74
 Bijlagen		
1	De belangrijkste instrumenten van de mestwetgeving	76
2	Geregistreerde hoeveelheden afgevoerde mest in 1987 en 1988	77
3	De bepalingen in Grondwater-beschermingsgebieden	78
4	Gebiedsindeling naar acceptatiegebieden	79
5	Evaluatie mestonderzoek	80

1. Inleiding

Bij de behandeling van de Meststoffenwet in de Tweede Kamer begin 1986 is door de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toegezegd dat de werking van de mestregelgeving en het meersporenbeleid voor de oplossing van de mestproblematiek gedurende de eerste twee jaar van de eerste fase van de mestregelgeving zal worden geëvalueerd.

Dit mede ten behoeve van een mogelijke bijstelling vóór, dan wel bij het ingaan van de tweede fase per 1 januari 1991, zoals neergelegd in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen.¹

Dit rapport bevat de resultaten van deze evaluatie.

De werking van het stelsel van wettelijke regels en beleidsmaatregelen is geëvalueerd over de jaren 1987 en 1988.

De eerste fase van de mestregelgeving (1987 t/m 1990) is tijdens de kamerbehandeling in 1986 gekenmerkt als een gewenningsperiode voor de veehouderijsector waarin een verdere verslechtering van de toestand van het milieu zou moeten worden voorkomen, met name door het tegengaan van excessieve bemesting van reeds zwaar belaste percelen.

Van meet af aan stond vast dat de evaluatie niet tot gedetailleerde konklusies zou kunnen leiden vanwege het feit dat de mestregelgeving pas sinds januari 1987 in werking is en de invulling van het stelsel via algemene maatregelen van bestuur in de loop van 1987 tot stand is gekomen. Daarnaast is de informatie over de werking en de effecten van het stelsel van mestregels nog beperkt.

Toch is een poging gedaan over de jaren 1987 en 1988 de werking van het stelsel en de knelpunten in de toepassing van de wettelijke regels na te gaan en daarover een oordeel te vormen. Daarnaast is getracht de drie oplossingsrichtingen te beoordelen op het perspectief dat ze elk afzonderlijk en gezamenlijk bieden in de volgende fasen van de mestregelgeving.

¹ Staatsblad 1987, 114, pg 21.

2. Samenvatting

2.1. Opzet en aanleiding van de evaluatie

Bij de behandeling van de Meststoffenwet in de Tweede Kamer in 1986 is door de regering toegezegd, dat de werking van de mestregeling en het meersporenbeleid voor de oplossing van de mestproblematiek na twee jaar zou worden geëvalueerd. Dit mede ten behoeve van een mogelijke bijstelling vóór, danwel bij het ingaan van de tweede fase per 1 januari 1991, zoals neergelegd in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen.

De onderhavige evaluatie is gericht op het opsporen van aandachtspunten in de regelgeving zelf, in de uitvoering en in de werking van de instrumenten (Mestbank, bijdrageregeling voor mestopslag, etc.) en in de voortgang in de realisatie van de drie oplossingsrichtingen (mineralenvermindering in de veevoeding, distributie en verwerking).

De evaluatie van de wettelijke regels en het tot nu toe gevoerde beleid heeft plaatsgevonden aan de hand van diverse beoordelingscriteria zoals bijvoorbeeld de effectiviteit, de handhaafbaarheid en de akseptatie door de landbouwsector. De oplossingsrichtingen zijn daarnaast getoetst aan het perspectief dat ze bieden voor de toekomst, met name de tweede fase.

De uitvoering van de evaluatie was in handen van de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Om na te gaan of de vraagstelling voldoende aansluit bij datgene wat maatschappelijke groeperingen van de evaluatie verwachten, is tussentijds regelmatig overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het Landbouwschap en de Stichting Natuur en Milieu.

De voor de evaluatie benodigde informatie is verzameld binnen de genoemde Ministeries, bij functionarissen van het Openbaar Ministerie en van de Rijks- en Gemeentepolitie en bij de Stichting Landelijke Mestbank. Daarnaast is een opdracht verstrekt aan het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen in Nijmegen (ITS) om de akseptatie van het mestbeleid door veehouders te onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek staan vermeld in een afzonderlijk rapport, nl. «Veehouders en Mestbeleid».

2.2. Samenvatting van de resultaten van de evaluatie

A. Inleiding

Van meet af aan stond vast, dat de evaluatie niet tot gedetailleerde konklusies zou kunnen leiden vanwege het feit dat de mestregeling pas sinds januari 1987 in werking is en de invulling van het stelsel via Algemene Maatregelen van Bestuur in de loop van 1987 tot stand is gekomen. Daarnaast is de informatie over de werking en de effecten van het stelsel van mestregels nog te beperkt. De evaluatie heeft wel geresulteerd in een eenenvijftigtal aandachtspunten, die per onderwerp zijn gegroepeerd. Bij deze aandachtspunten is een argumentatie geleverd voor de mogelijkheden en eventuele noodzaak van aanpassing van beleid.

B. De effecten van de mestregeling op het milieu

De effecten van de mestregeling op het milieu zijn nog nauwelijks meetbaar vanwege het feit dat de gevolgen van het mestgebruik voor het milieu pas op langere termijn zichtbaar worden en een landelijk monitoringprogramma voor het bovenste grondwater niet beschikbaar is. Daarnaast zijn de gebruiksnormen in de eerste fase nog zo hoog, dat de overbesteding slechts in beperkte mate wordt verminderd.

Uit de derde Nota waterhuishouding blijkt dat de Nederlandse landbouw voor ca. 20% verantwoordelijk is voor de door Nederland veroorzaakte fosfaatbelasting en voor ca. 70% voor de stikstofbelasting van het oppervlaktewater. Voor klein oppervlaktewater kan de bijdrage van de landbouw voor beide nutriënten oplopen tot 90%.

Daarnaast wordt de drinkwaternorm voor nitraat onder landbouwgronden frequent overschreden. In verband hiermee is in het Nationaal Milieubeleidsplan en de Structuurnota Landbouw een aantal acties opgenomen om de belasting met nitraat terug te dringen.

Voorts leidt een konstante aanvoer van stikstof en fosfor naar natuurgebieden (via grond- en oppervlaktewater en via de lucht) tot een verstoring van het ecosysteem.

C. Gebruik van dierlijke meststoffen

In het Besluit gebruik dierlijke meststoffen zijn regels opgenomen m.b.t. de hoeveelheid mest per hectare (de gebruiksnormen), het uitrijden van mest (de uitrijbepalingen) en het onderwerken van mest (de onderwerkverplichting).

Gegeven de hoogte van de gebruiksnormen in de eerste fase kan deze fase worden gekenmerkt als een gewenningsperiode voor de veehouderijsector, waarin een verdere verslechtering van de toestand van het milieu zou worden voorkomen.

De gebruiksnormen in de eerste fase zijn wel zodanig, dat deze op bedrijfsnivo kunnen leiden tot het ontstaan van mestoverschotten die van het bedrijf naar elders moeten worden afgevoerd. Wanneer het voorlopige resultaat van de geregistreerde afgezette hoeveelheid in 1988 (12,8 miljoen ton) vergeleken wordt met het door het LEI berekende mestoverschot op basis van de landbouwtelling in 1988 (± 14 miljoen ton)*, dan kan de voorlopige konklusie worden getrokken dat bedrijven met een berekend mestoverschot op hun bedrijf, dit overschot buiten het bedrijf hebben afgezet. Hierdoor is de excessieve bemesting op bedrijfsnivo afgenomen.

De uitrijbepalingen hebben tot doel uit- en afspoeling van fosfaat en stikstof tegen te gaan. In de eerste fase hebben de uitrijbepalingen voor grasland vooral als doel het tegengaan van de afspoeling van stikstof en fosfaat en in mindere mate, gezien de korte periode van het uitrijverbod, het tegengaan van uitspoeling.

Als gevolg van de uitrijbepalingen is het noodzakelijk, dat met name de rundveehouderijbedrijven over voldoende opslagcapaciteit beschikken.

Uit de ITS-enquete blijkt, dat de voortgang in de bouw van de mestopslagcapaciteit, zeker in relatie tot de tweede fase van de mestreggeving, nog onvoldoende is. Er zullen extra inspanningen moeten worden verricht om de bouw van de mestopslagcapaciteit te bevorderen. Dit zal met name gebeuren door extra voorlichting over de regelgeving in de tweede fase, de subsidieregelingen en de stand van zaken m.b.t. de oplossingsrichtingen.

De onderwerkverplichting geeft een vermindering van de ammoniak-emissie en de afspoeling van mineralen. De uitspoeling van met name stikstof kan door de onderwerkverplichting in bepaalde gevallen echter worden vergroot. De Commissie van deskundigen, die de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal adviseren omtrent de vast te stellen uitrijregels betreffende dierlijke mest in de tweede fase zal dit aspect meenemen in haar advies. Daarbij is het gestelde t.a.v. mestaanwending in het Plan van aanpak beperking ammoniakemissie van de landbouw, één van de uitgangspunten.

* Het mestoverschot is berekend op basis van de landbouwtelling. Cijfers omtrent het werkelijk mestoverschot op basis van de mestboekhouding zijn nog niet beschikbaar. Een definitief oordeel kan pas geveld worden zodra de benodigde gegevens door het Bureau Heffingen zijn verstrekt.

D. Produktie van dierlijke mest in relatie tot de ontwikkeling in de bedrijfstak

In de Meststoffenwet is een aantal regels opgenomen ter voorkoming van een onverantwoorde uitbreiding van de mestproduktie op het bedrijf. Deze regels hebben betrekking op het zgn. uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod, het omwisselingsverbod en het verplaatsingsverbod.

Uit de gegevens omtrent de ontwikkeling van de aantallen aangewezen diersoorten nl. varkens, kippen, kalkoenen en runderen, blijkt dat deze zijn afgenomen sinds de invoering van de regels.

Factoren zoals de slechte marktsituatie in de varkens- en pluimveehouderij en de overige maatregelen met betrekking tot de mestproblematiek, zoals gebruiksregels en uitrijbepalingen, hebben hierbij vooral een rol gespeeld. Het aantal runderen is sinds 1984 afgenomen met name door de invoering van de superheffing in de melkveehouderij. De niet-aangewezen diersoorten zoals schapen, geiten, eenden, konijnen, pelsdieren en paarden zijn in 1988 t.o.v. 1986 toegenomen. De aantallen schapen, geiten en konijnen zijn het sterkst gestegen. Gelet op de toename van de mestproduktie van eenden, pelsdieren en konijnen en de daarmee gepaard gaande puntbelasting kan worden overwogen om ook deze diersoorten onder de mestwetgeving te brengen. De mest van de betreffende diersoorten valt dan ook onder de maximale gebruiksnormen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen.

E. Handhaving en Handhaafbaarheid

Ook bij de handhaving dient rekening gehouden te worden met het feit dat de mestregelgeving zich nog in een aanloopfase bevindt. In de beginfase zijn duidelijke accenten gelegd en prioriteiten gesteld, met het doel om ook voor de langere termijn een goede uitvoering van de mestregelgeving te kunnen waarborgen. Om deze reden heeft met name de controle op de opgaven van de referentiehoeveelheden, op de invulling van de mestboekhouding, op het uitbreidings-, vestigings-, omwisselings-, en verplaatsingsverbod en de controle van het systeem van de overschotheffing prioriteit gehad. De controle van de onderdelen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen heeft in deze fase door de AID van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met name plaatsgevonden door «meeneemcontroles» in het kader van de controle op de andere onderdelen van de meststoffenregelgeving. Daarnaast is daarop gericht gecontroleerd zowel door de AID als door de korpsen van de gemeente- en rijkspolitie.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid is als uitgangspunt genomen dat regels pas handhaafbaar genoemd kunnen worden als deze met een redelijke handhavingsinspanning kunnen worden gehandhaafd. Bij de formulering van de regelgeving wordt aan de handhavingsaspecten bij voortdurend aandacht geschonken. In dat verband zijn en worden, gelet op de thans opgedane praktijkervaringen, een aantal wijzigingen voorgesteld c.q. voorbereid. Deze hebben met name betrekking op het systeem van de afleveringsbewijzen, het mestuitrijverbod, de gebruiksregels en de onderwerkverplichting.

F. De voortgang in de realisatie van de oplossingsrichtingen

Om de mestoverschotproblematiek op te lossen is in het Mestactieprogramma (Tweede Kamer 1986-1987, 19 882 nrs 1-2) gekozen voor drie oplossingsrichtingen te weten:

- Het verminderen van mest- en mineralenoverschot door middel van het treffen van maatregelen in de diervoeding.
- Het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet.
- Het behandelen (be- en verwerken) van mest.

Door het nemen van maatregelen in de diervoeding is al een reductie bereikt van de emissie van mineralen en zware metalen. Met name in de intensieve veehouderij is de fosfor- en stikstofuitscheiding in de periode 1985-1989 afgenomen: fosfor met 10 à 15% en stikstof met 0 à 5%. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze percentages gebaseerd zijn op schattingen. Om na te kunnen gaan of de geschatte fosfor- en stikstofredukties daadwerkelijk gerealiseerd zijn is het van belang, dat er een goed monitoringssysteem voor de fosfor- en stikstofgehalten in veevoer wordt opgezet. Door de invoering van het Mineralen Aanvoer Registratie Systeem (MARS) per 1-1-1990 wordt de varkens- en pluimveehouder verder gestimuleerd om via de veevoeding de fosfor- en stikstofemissie te reduceren. In de toekomst zijn o.a. door de introductie van fytase, synthetische aminozuren en meerfasenvoeding verdere reducties van mineralenemissies via de diervoeding in de intensieve veehouderij mogelijk.

In de rundveehouderij is de fosfaatuitscheiding per dier niet afgenomen. Belangrijkste reden hiervoor is dat geen voederfosfaten aan rundveemengvoerders worden toegevoegd. De stikstofuitscheiding door melkvee is wel verminderd door de aanpassing van het ruwvoerpakket o.a. door meer snijmais te voederen. Door de introductie van o.a. een nieuw eiwitwaarderingssysteem, meerfasenvoeding en ruwvoerders met een laag stikstofgehalte, is een verdere verlaging van de stikstofuitscheiding in de rundveehouderij mogelijk.

Bij de aanpak van het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet staan de volgende zaken centraal: kwaliteitsverbetering van dierlijke mest, het creëren van infrastructurale voorzieningen en vergroting van de akseptatie van dierlijke mest. De Stichting Landelijke Mestbank heeft hierbij een belangrijke taak. Belangrijke sturingsmechanismen zijn het kwaliteitspremiëringssysteem om de afzet van mest met een hoger droge stof gehalte over lange afstand te stimuleren en het mestopslagplan in afzetgebieden ter vergroting van de opslagcapaciteit in die gebieden.

De inspanningen die tot nu toe zijn verricht leiden ertoe, dat de mestafzet zich naar tevredenheid ontwikkelt.

De maatregelen voor de realisatie van de mestverwerking kunnen verdeeld worden in maatregelen betreffende het onderzoek, de proeffase en de uiteindelijke realisatie van de grootschalige mestverwerkingsinstallaties. Nadat via onderzoek de vele mogelijkheden van mestverwerking zijn uitgetest, worden momenteel op praktijkschaal de mogelijkheden van mestverwerkingsprocédé's beproefd. Wanneer de proefprojecten slagen is het zaak om de mestverwerkingsinstallaties op te schalen. De Commissie Realisatie Mestverwerking heeft begin 1989 een advies aan de regering aangeboden over de wijze waarop de knelpunten rond grootschalige mestverwerking kunnen worden opgelost en wat de rol van de overheid en het landbouwbedrijfleven hierbij zou moeten zijn. De Commissie signaleert een drietal hoofdknelpunten: De zekerheidsstelling van de aanvoer van mest naar de mestverwerkingsfabrieken, de financiering en de vergunningverlening en beveelt in haar eindrapport een organisatorische en financiële structuur aan om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. De regering onderschrijft in haar Kabinetsstandpunt op hoofdlijnen de voorstellen van de Commissie. Deze voorstellen worden door de overheid en het landbouwbedrijfleven gezamenlijk uitgewerkt in een projectgroep. De overheid is voorts van mening, dat er in 1994 een minimale mestverwerkingscapaciteit moet zijn van 6 miljoen ton zo niet, dan zijn volumemaatregelen onvermijdelijk.

Om antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de drie oplossingsrichtingen tezamen perspectief bieden voor de toekomst zijn er door het

Om voor
anti-voeding
beleid

Niet plaatsbaar
mestoverschot

Landbouw Economisch Instituut berekeningen uitgevoerd. Uit deze berekeningen blijkt dat de voorgenomen aanscherping van de landelijke normen bij het ingaan van de tweede fase van de mestregelgeving niet hoeft te leiden tot een landelijk niet plaatsbaar mestoverschot indien de transportinspanning naar andere regio's en het gebruik van dierlijke mest van andere bedrijven op bouwland op bedrijven met plaatsingsruimte toeneemt. Indien echter aan het begin van de tweede fase van de mestregelgeving alle daarvoor in aanmerking komende gronden zouden worden aangewezen als bijzondere beschermingsgebieden (fosfaatverzadigde gronden, bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden), dan zal er een niet- plaatsbaar mestoverschot ontstaan. Dit niet-plaatsbaar mestoverschot kan in de loop van de tweede fase verdwijnen onder de voorwaarden dat de omvang van de distributie van de mest stijgt en er voldoende mestverwerkingscapaciteit tot stand komt. De periode tussen 1-1-1991 en 1-1-1994 kan voor wat betreft het niet-plaatsbaar mestoverschot eventueel worden overbrugd door een gefaseerde aanwijzing van het areaal fosfaatverzadigde gronden.

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de realisatie van de drie oplossingsrichtingen zal een tweejaarlijkse evaluatie plaatsvinden. Op basis van deze resultaten kan het stimuleringsbeleid tijdig worden bijgesteld.

3. Kader en aanpak van de evaluatie

3.1. Evaluatiekader

In de nota van de toelichting bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, wordt het doel van de evaluatie in algemene zin aangegeven: «De discussie met de Tweede Kamer heeft ertoe geleid dat van regeringszijde is toegezegd twee jaar na het inwerking treden van de mestregelgeving deze te zullen evalueren, waarbij zal moeten blijken of de tweede fase van de normering op de in het besluit vastgelegde wijze moet worden doorgevoerd».

Gelet op de raakvlakken van de gebruiksnormen met de overige onderdelen van de mestwetgeving is het wenselijk de evaluatie niet alleen te richten op deze gebruiksnormen maar ook op het samenhangend stelsel van mestregels en -maatregelen. Dit betekent dat de evaluatie is gericht op het opsporen van aandachtspunten in de uitvoering van de regelgeving, in de werking van de instrumenten en in de voortgang in de realisatie van de drie oplossingsrichtingen. Bij de aandachtspunten is een argumentatie geleverd voor de mogelijkheden en eventuele noodzaak van aanpassing van het beleid. Ten behoeve van deze argumentatie is ook nagegaan of de uitgangspunten die destijds zijn gehanteerd bij de totstandkoming van de regels, juist zijn geweest c.q. nog steeds opgeld doen.

In diverse beleidsnota's en tijdens de parlementaire behandeling van de Ontwerp-Wet bodembescherming en het ontwerp van de nieuwe Meststoffenwet zijn de volgende doelstellingen en uitgangspunten van het mestbeleid en de daarin onderscheiden fasen geformuleerd:

- een excessieve bemesting van reeds zwaar belaste percelen moet worden tegengegaan (fase 1);
- gezien de verhouding van de in dierlijke mest aanwezige mineralen en de huidige inzichten van het landbouwkundig onderzoek, is het mogelijk ten aanzien van fosfaat een na te streven bemestingsniveau te formuleren, waarbij de doelstelling van het landbouwkundig bemestingsbeleid in overeenstemming zijn met die van het bodembeschermingsbeleid. Het streven is er op gericht de fosfaatgift in de vorm van dierlijke mest tot het niveau van onttrekking te beperken. Ten aanzien van stikstof is dit vooralsnog minder eenvoudig;³

Een van de uitgangspunten van het mestbeleid is het in stand houden van een perspectief biedende veehouderij



- er dient een perspectiefbiedende veehouderij in stand te worden gehouden;⁴
- in de eerste fase mag er geen landelijk niet afzetbaar overschot ontstaan, aangezien er nog geen mogelijkheden zijn om een dergelijk overschot te verwerken;³
- mestoverschotten die op bedrijfsniveau ontstaan, dienen met een redelijke transport inspanning te kunnen worden afgevoerd;³
- gelijksoortige bedrijven moeten gelijk worden behandeld;³
- de mestproduktie mag gedurende de eerste fase(n) van de mestregeling landelijk gezien niet verder toenemen, aangezien er nog onvoldoende structurele oplossingen voor de problematiek van de overschotten voorhanden zijn.²

Gegeven de doelstellingen en de uitgangspunten staan in de evaluatie de volgende twee vragen centraal:

- a. Werkt het stelsel van bepalingen, instrumenten en maatregelen zoals het was bedoeld?
- b. Levert dit stelsel een bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen zoals deze in het kader van het mestbeleid zijn geformuleerd?

De evaluatie heeft betrekking op het onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid gevoerde beleid ten aanzien van dierlijke meststoffen, zoals dit in werking was in de periode van 1 januari 1987 tot 31 december 1988. Dit betekent, dat de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en bodembeschermingsgebieden door de provincies op grond van de Wet bodembescherming buiten beschouwing blijft, mede omdat deze gebieden in deze periode nog niet waren aangewezen. Hetzelfde geldt voor de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden op grond van artikel 9 van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen. Wel is een inschatting gemaakt van de extra overschotten die door deze regeling ontstaan omdat deze mede bepalend zijn voor de mestoverschotsituatie in de volgende fasen van het mestbeleid. Op de stand van zaken bij de invoering van het provinciale beleid wordt teruggekomen in paragraaf 9.4. De maatregelen voor de bestrijding van de verzuring hebben voor een deel betrekking op productie, opslag gebruik van dierlijke mest en zijn ook van belang voor de beoordeling van de oplossingsrichtingen.

In paragraaf 9.3. wordt op deze relatie ingegaan maar deze maatregelen zijn in dit kader niet geëvalueerd.

3.2. Aanpak van de evaluatie

Bij de evaluatie van de onderwerpen en met name bij het trekken van conclusies moest rekening worden gehouden met tijdstippen van inwerking treden van de verschillende onderdelen van de mestwetgeving (zie tabel 3.2). Een overzicht van de belangrijkste instrumenten van de mestwetgeving is opgenomen in bijlage 1.

Zoals ook in de inleiding naar voren gebracht, is de mestregelgeving nog jong en in beweging. Bij de in deze evaluatie gedane constatering en conclusies moet dan ook rekening worden gehouden met de thans nog betrekkelijk korte werkingsduur van de verschillende onderdelen van de mestregelgeving. Voor een juist beeld daarvan zijn in het onderstaande voor de belangrijkste onderdelen van de mestregelgeving de tijdstippen van in werking treding aangegeven.

² Handelingen Tweede Kamer, 1985/86, 18 271, (Behandeling Meststoffenwet)

³ Toelichting Besluit gebruik dierlijke meststoffen, 25 maart 1987, Stb. 114, pag. 8 t/m 10

⁴ Handelingen Eerste Kamer, 25 november 1986, pag. 412. (Behandeling Meststoffenwet)

Tabel 3.2. De onderdelen van de mestregelgeving en de tijdstippen van inwerking-treding

- Meststoffenwet	19 december 1986/1 januari 1987
- Registratieverplichting m.b.t. de productie van dierlijke meststoffen	31 december 1986
- Uitbreidings-, verplaatsings- en omwisselingsverbod	1 januari 1987
- Wet Bodembescherming	1 januari 1987/1 januari 1988
- Regels m.b.t. het gebruik van dierlijke meststoffen; maximale hoeveelheden dierlijke mest	1 mei 1987
- Overschotheffing	1 mei 1987
- Mestboekhouding	1 mei 1987; huidige vereenvoudigde boekhouding; sept. 1987
- Onderwerkverplichting	1 januari 1988
- Uitrijverboden op zandgronden	1 januari 1988
- Uitrijverboden op grasland	1 oktober 1988

De evaluatie van de wettelijke regels en het tot nu toe gevoerde beleid is uitgevoerd op grond van de volgende criteria:

- eenduidigheid en begrijpelijkheid;
- effectiviteit (beoogde effecten);
- efficiëntie;
- handhaafbaarheid;
- inpasbaarheid in de bedrijfsvoering;
- niet beoogde effecten op de bedrijfstak en het milieu;
- acceptatie door de doelgroep.

De oplossingsrichtingen zijn daarnaast getoetst aan het perspectief dat deze bieden voor de toekomst, met name de tweede fase.

De evaluatie is uitgevoerd door de Ministeries van Landbouw en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Om na te gaan of de vraagstelling voldoende aansloot bij datgene wat maatschappelijke groeperingen van de evaluatie verwachten is tussentijds regelmatig overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het Landbouwschap en de Stichting Natuur en Milieu.

De voor de evaluatie benodigde informatie is verzameld binnen de genoemde ministeries, bij functionarissen van het Openbaar Ministerie en van de Rijks- en Gemeentepolitie en bij de Stichting Landelijke Mestbank. Daarnaast is een opdracht verstrekt aan het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen in Nijmegen (ITS) om de acceptatie van het mestbeleid door veehouders te onderzoeken⁵.

⁵ H. van Katteler en H. van den Tillaart «Veehouders en Mestbeleid». Onderzoek naar de acceptatie van het mestbeleid bij de Nederlandse Veehouder Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen 1 mei 1989

4. Effecten op milieu en natuur

4.1. Inleiding

Op voorhand is duidelijk dat de onderhavige evaluatie nog nauwelijks gegevens kan opleveren ten aanzien van het effect van de mestregeling op het milieu. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat:

- de regels ten aanzien van het gebruik van dierlijke mest nog maar twee jaar en gedeeltelijk zelfs korter in werking zijn;
- met de gebruiksnormen in de eerste fase de overmatige bemesting slechts in beperkte mate wordt verminderd;
- de gevolgen van het mestgebruik voor het milieu vaak pas op langere termijn zichtbaar worden, zoals bijv. het geval is bij de verandering van het nitraatgehalte van het grondwater in de meer dan 20 meter onder het maaiveld liggende meetputten van het grondwatermeetnet van het RIVM en in de winputten voor de drinkwatervoorziening;
- een landelijk monitoringprogramma voor het bovenste grondwater (tot 10 meter onder het maaiveld) niet beschikbaar is.

Voor het eventueel bijstellen van de regelgeving bij het ingaan van de tweede fase van het mestbeleid is het echter wel van belang om na te gaan hoe de kwaliteit van natuur en milieu zich ontwikkelt en welke nieuwe inzichten met betrekking tot de gevolgen van het gebruik van dierlijke mest voor natuur en milieu inmiddels verkregen zijn.

Gezien het bovenstaande wordt hieronder op basis van recente onderzoeksgegevens (zie literatuurlijst aan het eind van dit hoofdstuk) eerst een overzicht gegeven van de huidige inzichten ten aanzien van belasting van bodem, grond- en oppervlaktewater met fosfor en stikstof en op de belasting van de bodem met zware metalen.

Vervolgens wordt kort ingegaan op effecten op de natuur.

4.2. De belasting van het grondwater met fosfaat en stikstof

Fosfaat

Het fosfaatgehalte in het diepe grondwater (≥ 10 m diep) onder landbouwgebieden vertoont momenteel geen relatie met de bemesting van die gronden¹. Dit betekent, dat er thans naar het diepe grondwater nog geen doorslag van enige omvang optreedt.

Wel zijn er steeds meer aanwijzingen dat ook nu reeds fosfaatdoorslag naar het ondiepe grondwater^{2, 3, 4} voorkomt. Het gaat hier met name om de in mestoverschotgebieden gelegen landbouwgronden op zandgronden met een hoge grondwaterstand.

Uit berekeningen uitgevoerd door het Staringcentrum in het kader van de implementatie van de regeling fosfaatverzadigde gronden uit het Besluit gebruik dierlijke meststoffen blijkt voorts het volgende. Als ervan wordt uitgegaan dat er sprake is van een fosfaatverzadigde grond indien te verwachten valt dat het fosfaatgehalte van het uit deze grond uitspoelende water hoger is of zal worden dan 0,10 mg anorganisch-P/l, dan zal er bij de huidige fasering van de algemene bemestingsnormen in 1990 in het oostenlijk, centraal en zuidelijk zandgebied sprake zijn van een areaal fosfaatverzadigde gronden ter grootte van ca. 270 000 ha. Zonder de invoering van de regeling fosfaatverzadigde gronden zal dit areaal toenemen tot ca. 300 000 ha in het jaar 2000. Dat is ca. 60% van de in deze gebieden gelegen landbouwgronden op zandgrond. Het gaat hier voornamelijk om landbouwgronden met een ondiepe grondwaterstand die in het verleden zwaar zijn bemest.⁵

Bij klei- en veengronden kunnen van nature hoge fosfaatgehalten in het grondwater voorkomen. Bij veengronden manifesteert dit zich vooral in het bovenste grondwater, bij kleigronden in het diepe grondwater.

Voorts zijn er aanwijzingen dat ook in Drente en de Westelijke Bollenstreek fosfaatverzadigde gronden voorkomen.

Nitraat

Het meststoffengebruik in de landbouw leidt op een groot aantal plaatsen tot verhoogde nitraatgehalten in het grondwater. De invloed van de bemesting is net als bij fosfaat het eerst en het sterkst merkbaar in het bovenste grondwater. Door verdunning en door de afbraak van nitraat zijn de gevolgen van het meststoffengebruik voor de kwaliteit van het diepe grondwater (meer dan 10 meter onder het maaiveld) veelal geringer en pas later merkbaar. Ontwikkelingen in de kwaliteit van bovenste grondwater geven zodoende een indruk van de ontwikkelingen die voor het diepe grondwater op termijn zijn te verwachten.

Bovenste grondwater

Hoewel een permanent landelijk monitoringsprogramma voor het bovenste grondwater ontbreekt, zijn voor de provincies Utrecht, Gelderland, Limburg wel op systematische wijze eenmalig grondwatergegevens verzameld. Deze gegevens geven een indruk van de toestand van het bovenste grondwater in gebieden met veel intensieve veehouderij vóór het van start gaan van de mestregelgeving. In deze gebieden wordt de drinkwaternorm voor nitraat van 11,3 mg NO₃-N/l (50 mg NO₃/l) veelvuldig overschreden:¹

- onder grasland is dit in alle drie de provincies gemiddeld met een factor 2;
- onder maisland afhankelijk van het onderzochte gebied gemiddeld met een factor 4 tot 10;
- onder bouwland eveneens afhankelijk van het gebied gemiddeld met een factor 3 tot 6.

Bij ca. 70% van het onderzochte areaal zandgrasland is de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater hoger dan de drinkwaternorm. Onder zandige kleigronden zijn eveneens vaak hoge nitraatconcentraties aangetroffen. Het bovenste grondwater onder leemgronden blijkt ten aanzien van nitraat vrijwel even kwetsbaar als onder de zandgronden. Onder veengronden bestaat in het algemeen geen nitraatprobleem.¹

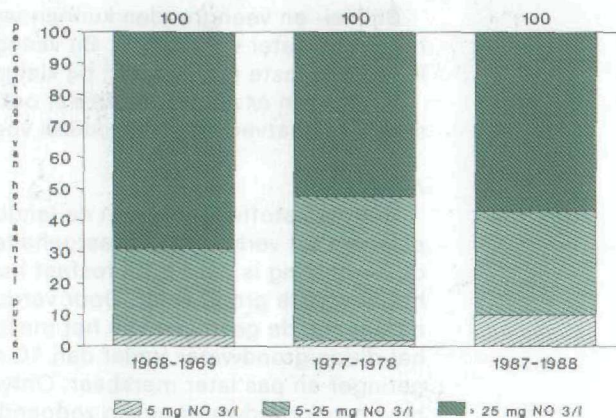
Diep grondwater

Voor het diepe grondwater bestaat een permanent landelijk meetnet. Uit de gegevens van dit meetnet blijkt, dat de nitraatconcentraties bij toenemende diepte afnemen. Dit neemt echter niet weg dat ook op grote diepte nog hoge nitraatconcentraties kunnen worden aangetroffen. Onder bouwland (incl. snijmais) op zand is op 10 m onder het maaiveld de gemiddelde nitraatconcentratie twee keer de drinkwaternorm.

Op deze en grotere diepte stijgen de concentraties in de tijd. Onder bouwland op zandgrond is in de periode 1980-1988 op 10 m onder het maaiveld een stijging in de concentraties van 85 naar 103 mg NO₃/l waargenomen.

Drinkwaterwinning

Bij tientallen winplaatsen van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening stijgen de nitraatgehalten. Bij twee waterwinplaatsen bevat het gewonnen grondwater nu reeds concentraties rond de drinkwaternorm, terwijl in een aantal winputten deze norm reeds overschreden wordt (een waterwinplaats bestaat uit meerdere winputten). In figuur 1 is voor de meest kwetsbare drinkwaterwinplaatsen (de ondiepe, zogenaamde freatische winningen) aangegeven hoe de kwaliteit van het opgepompte water zich in de periode 1968-1988 heeft ontwikkeld.



Figuur 1: Toename van het percentage drinkwaterwinpotten met winning uit het bovenste grondwater waarin water wordt opgepompt met nitraatgehalten van meer dan 5 resp. 25 mg NO₃/l (ca. 150 winpotten, bron: RIVM).

Gezien het bovenstaande zijn in het NMP en de Struktuurnota Landbouw de volgende beleidsvoornemens vastgelegd:

1. De bemesting in de vorm van kunstmest, dierlijke mest en andere organische meststoffen zal in gebieden waar het grondwater kan worden gebruikt voor drinkwaterwinning (dat wil zeggen grondwater met minder dan 150 mg chloride per liter) in 2000 zijn teruggebracht tot een niveau waarbij onder landbouwpercelen de norm van 50 mg nitraat per liter in het grondwater op een diepte van 2 meter onder de grondwaterspiegel niet wordt overschreden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de landbouwgewassen over voldoende stikstof kunnen beschikken en dat er technieken beschikbaar komen om daarbij de milieudoelstelling te respecteren.
 2. De bemesting in de vorm van kunstmest, dierlijke mest en andere organische meststoffen mag niet leiden tot een stikstofgehalte in het oppervlaktewater dat ligt boven de algemene milieukwaliteitsdoelstelling voor oppervlaktewater.
 3. Vóór 1991 zullen de bijbehorende mestgiften en overige gebruiksregels worden gekwantificeerd en vastgelegd, mede in relatie met de op fosfaat gebaseerde regelgeving voor dierlijke mest. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre en op welke wijze rekening kan worden gehouden met de verdunning als gevolg van afbraak van nitraat in de bodemlaag tussen maaiveld en 2 meter beneden de grondwaterspiegel, opdat in die laag de capaciteit om nitraat af te breken niet blijvend wordt aangetast.
- Verwacht wordt dat de maximale stikstofgift in de vorm van kunstmest, dierlijke mest en overige organische meststoffen, sterk zal moeten worden verminderd.

4.3. De belasting van oppervlaktewater met fosfaat en stikstof

Algemeen

De (stagnante) zoete wateren en zoute kustwateren in Nederland worden in hoge mate gekenmerkt door eutrofiëring: troebel water, weinig waterplanten, algenbloei, e.d.. Deze eutrofiëring is het gevolg van overmatige toevoer van nutriënten naar het oppervlaktewater. M.b.t. de nutriëntengehalten in het zoet en zout oppervlaktewater kan op basis van RIVM-onderzoek⁽⁸⁾ en de Derde nota waterhuishouding het volgende worden opgemerkt:

- De algemene milieukwaliteit voor fosfor (0,15 mg totaal-P/l) wordt bij 74 procent van alle in zoet oppervlaktewater gelegen meetpunten van het nationaal monitoring-meetnet overschreden. De basiskwaliteit voor nitraat voor water bestemd voor drinkwater (10 mg stikstof per liter in de vorm van nitraat en nitriet) wordt bij 10 procent van de metingen overschreden.
- In beken wordt de algemene milieukwaliteit zowel voor fosfaat als voor stikstof in ca. 80% van de gevallen overschreden.
- De bijdrage van in Nederland uitmondende rivieren aan de stikstof- en fosforgehalten in het zeewater is aanzienlijk.

Dit is met name te constateren in de winterperiode wanneer de nutriënten niet in de voedselketen worden vastgelegd. In een zone van enige tientallen kilometers breed langs de Nederlandse en Duitse Noordzeekust zijn de concentraties van nutriënten tenminste verdubbeld en de maximale gehalten zijn nu 3 tot 5 keer hoger dan 50 jaar geleden. De vrachten van stikstof en fosfaat bedragen in 1985 het vier- tot vijfvoudige van de vrachten in 1930.

Het Waddengebied vormt een sedimentatiezone en is daardoor zeer ecologisch gevoelig voor een overmaat met nutriënten.

Bijdrage landbouw aan oppervlaktewaterbelasting

In de Derde nota waterhuishouding is aangegeven dat de Nederlandse landbouw voor ca. 20% verantwoordelijk is voor de door Nederland veroorzaakte fosfaatbelasting en voor 70% voor de stikstofbelasting van het oppervlaktewater. Voor klein oppervlaktewater kan de bijdrage van de landbouw voor beide nutriënten oplopen tot 90%.

Uit het onderzoek aan klein oppervlaktewater blijkt voorts dat de door de landbouw veroorzaakte nutriëntenbelasting afkomstig is van een beperkt deel van de op de beken afwaterende landbouwgronden. De belasting van de onderzochte beken lijkt vooral te worden veroorzaakt door de relatief natte, op greppels en sloten afwaterende cultuurgronden. Bij minder natte gronden kunnen echter ook nog belangrijke nutriëntenverliezen naar het oppervlaktewater ontstaan door zogenaamde interflow: snel verlopende ondiepe ondergrondse afstroming³. Het onderzoek naar de oppervlaktewaterbelasting door deze snel verlopende afstroming zal worden voortgezet.

Rijn- en Noordzeeactieplan

In het kader van het Rijnactieplan (RAP) en het Noordzeeactieplan (NAP) is voor Nederland als geheel afgesproken dat de belasting van de Rijn met fosfaat en de belasting van de Noordzee met fosfaat en stikstof in 1995 ten opzichte van 1985 met 50 procent zal zijn gereduceerd. De verwachting is dat ten gevolge van het huidige beleid de bijdrage van de landbouw aan deze reductie in 1995 minder zal zijn dan de voor Nederland overeengekomen 50 procent.

Fosfaat

In de Derde Nota Waterhuishouding wordt voor Nederland als geheel een reductie van circa 50 procent als beleidsdoelstelling aangehouden. Voor het uit de landbouw afkomstig fosfor wordt evenwel eerder een

toename dan afname van de oppervlaktewaterbelasting verwacht. De aanscherping van de mestregels tot het nivo van een evenwichtsbe-mesting en de daaraan gekoppelde inspanningen ter vermindering van de mestoverschotten zullen pas op langere termijn kunnen leiden tot een afname van het landbouwdeel van de fosfaatbelasting. Dit is mede het gevolg van het feit dat de huidige maatregelen weinig of geen invloed hebben op het fosfaat dat nu reeds onderweg is naar het oppervlakte-water (de z.g. naijling).

In de berekening van de Derde Nota is overigens geen rekening gehouden met het effect van invoering van de regeling fosfaatverzadigde gronden, die voor de tweede fase wordt voorbereid. Vanwege de vooral voor fosfaat geldende naijling, zal ook de inwerkingtreding van de regeling fosfaatverzadigde gronden pas op termijn leiden tot vermin-dering van de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater. In de Derde Nota Waterhuishouding wordt gekonkludeerd dat het ter voorkoming van een verdere toename van de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater evenwel zeer van belang is dat gronden, die fosfaatverzadigd dreigen te raken, tijdig worden aangewezen.

Stikstof

In de Derde Nota Waterhuishouding wordt voor Nederland als geheel in 1995 vooralsnog een reductie van de oppervlaktewaterbelasting met stikstof van circa 25 procent verwacht. Voor de uit de landbouw afkom-stige stikstof wordt een reductie van 20 procent aangehouden. Omdat de stikstofbelasting vanuit de landbouw ongeveer 70% uitmaakt van de totale Nederlandse oppervlaktewaterbelasting, is de in de landbouw te bereiken reductie van doorslaggevende betekenis voor het door Nederland te behalen resultaat.

In de berekening van de Derde Nota Waterhuishouding is overigens nog geen rekening gehouden met het effect van strengere bemestings-regels zoals de verlenging van het uitrijverbod die thans voor de tweede fase wordt voorbereid.

4.4. Zware metalen

Bij 23 procent van de Nederlandse landbouwpercelen wordt de referentiewaarde voor cadmium, lood, zink of koper overschreden.⁹ Voor de stoffen afzonderlijk bedraagt de overschrijding in de genoemde volgorde resp. 6%, 7%, 10% en 15%. Kwik en arseen zijn in het onderzoek niet meegenomen. De overschrijdingen zijn zowel van natuurlijke als antropogene oorsprong en komen met name voor in Zuid-Limburg bij löss (cadmium en zink), in het Westelijke Veenweidegebied bij veengrond (lood, koper en zink) en bij rivierklei (zink). De bijdrage van het meststoffengebruik aan de gehalten aan zware metalen van de bodem is in het aangehaalde onderzoek niet nagegaan evenmin zijn maispercelen in het onderzoek apart te herkennen.

In de huidige situatie is de aanvoer van zware metalen bij landbouw-gronden meestal vele malen groter dan de afvoer met het gewas. Voor cadmium, lood en zink vormt de neerslag ongeveer de helft van de zware-metalen-aanvoer. De aanvoer naar landbouwgronden vindt verder voor het grootste deel plaats via diervoeders (dierlijke mest) en kunstmest. Op percelen waar zuiveringsslib wordt gebruikt is dit een belangrijke aanvoerpost. Vervanging van kunstmest door dierlijke mest leidt in de akkerbouw tot een afname van de cadmiumbelasting maar een toename van de belasting van de bodem met koper en zink.

4.5. Effekten op de natuur

Een konstante aanvoer van stikstof en fosfor naar natuurgebieden (via grond- en oppervlaktewater en via de lucht) leidt tot verstoring van het ecosysteem. De verhoging van het aanbod van voedingsstoffen komt tot uiting in een hogere produktie van enkele plantesoorten (eutrofiëring). Soorten die afhankelijk zijn van relatief voedselarme milieus zullen verdwijnen. In de meeste natuurgebieden is het aantal plante- en diersoorten door eutrofiëring reeds sterk afgenomen. Soorten behorend bij voedselarme milieus zijn in ons land hierdoor zeldzaam geworden.

Ecosystemen van oppervlaktewateren zijn van nature vooral gevoelig voor fosfaat. In gebieden met ondiepe grondwaterstanden is relatief veel oppervlaktewater (waterlopen) aanwezig. Vochtige tot natte agrarische gebieden zijn kwetsbaar voor fosfaatdoorslag. Bij toenemend eutrofiëring van het waterecosysteem treedt in stagnante oppervlaktewateren (sloten, moerassen, plassen en vennen) excessieve algengroei (blauwalgen) op. Met uitzondering van riet en kroos kunnen andere waterplanten zich niet meer handhaven. In algenrijke wateren is het water troebel door zwevend slib en organisch materiaal. Door het afsterven van algen in voedselrijke binnenwateren kan zuurstofloosheid optreden met als gevolg daarvan vissterfte.

In het algemeen kunnen blauwalgen in beken zich alleen bij een lagere afvoer ontwikkelen. Kenmerkende levensgemeenschappen komen door de toevoer van voedselrijk grond- en oppervlaktewater in beken echter vrijwel niet meer voor.

4.6. Literatuur

1. Duijvenbooden, W. van, e.a.: De kwaliteit van het grondwater in Nederland. Rap. 728820 001, RIVM, Bilthoven, mei 1989.
2. Nijboer, L.F.: Uit- en afspoeling van fosfor en stikstof afkomstig van bemesting in de landbouw. Nota 1742, ICW, Wageningen, 1986.
3. Steenvoorden, J., e.a.: Fosfaatuitspoeling uit een perceel met fosfaatverzadigde bovengrond. Rap. 34, ICW, Wageningen, 1988.
4. Breeuwsma, A.: Fosfaatbelasting van bodem, grond- en oppervlaktewater in het stroomgebied van de Schuitebeek. Rap. 2086, Stiboka, Wageningen, 1989.
5. Fosfaatverzadiging van de zandgronden in het oostelijk, centraal en zuidelijk gebied, Stiboka, in prep.
6. Meinardi, D.R.; Valk, J.P. van der: Het stikstofgehalte in beken en waterlopen van het Nederlandse zandgebied. RIVM, Bilthoven, 1989.
7. Duijvenbooden, W. van: Groundwater quality monitoring networks in: Duijvenbooden, W. van Waageningh, H.G. van (eds): Vulnerability of soil and groundwater to pollutants. No. 38, RIVM/TNO-CHO, Den Haag, 1987.
8. Zorgen voor Morgen. RIVM, Bilthoven, 1988.
9. Onderzoek naar de gehalten aan cadmium, koper, lood en zink in de Nederlandse landbouwgronden. Bedrijfslaboratorium voor grond- en gewasonderzoek, Oosterbeek, in prep.
10. Smilde, K.W.: Zware-metalen-balansen zijn niet in evenwicht. Landbouwkundig tijdschrift 101(1989)2.

Aandachtspunten

1. Het ontbreken van een monitoringsprogramma voor de kwaliteit van het bovenste grondwater heeft tot gevolg dat niet goed kan worden nagegaan of de gebruiksregels voor dierlijke mest het gewenste effect sorteren. Voor het ingaan van de tweede fase zal daarom door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) een gericht monitoringsprogramma voor het bovenste grondwater worden opgezet.
2. Om een meer gedetailleerd inzicht te krijgen in omvang en ligging van fosfaatverzadigde gronden wordt momenteel door het Staring-centrum nader onderzoek gedaan.
3. In het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen is de verplichting opgenomen de bodem, voorafgaand aan het gebruik van zuiveringsslib, te analyseren op het gehalte aan zware metalen en arseen. De wenselijkheid en mogelijkheid om het bedoelde systeem van bodembemonstering ook verplicht te stellen voorafgaand aan het gebruik van compost en dierlijke mest is momenteel onderwerp van studie.

5. Gebruik van dierlijk meststoffen

5.1. De gebruiksnormen

De in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen vermelde gefaseerde normstelling is in het onderstaande schema samengevat (5.1).

Schema 5.1: De voortschrijdende normering van het gebruik van dierlijke meststoffen in kg fosfaat per hectare per jaar. (Bron: Besluit gebruik dierlijke meststoffen.)

Periode	Bouwland	Snijmais-grond	Grasland	Natuur-terrein**	Overige gronden
1-5-87 tot 1-1-1991	125*	350	250	70	70
1-1-91 tot 1-1-1995	125*	250	200	70	70
vanaf 1995 ca 2000	125*	± 175 eindnorm	± 175	70	70

* Of 250 kg P2O5 in twee jaar.

** Indien dit voortvloeit uit het beheersregime.

Ten aanzien van het gebruik van waterige fracties (waaronder gier) met een droge stof-gehalte van kleiner dan 5% geldt in de eerste fase voor bouwland en snijmaisgrond een norm van 25 m³ en voor grasland 50 m³ per hectare per jaar. Het is verboden op natuurterreinen en overige gronden waterige fracties te gebruiken.

De normering van het gebruik van dierlijke meststoffen is gebaseerd op de fosfaatinhoud van de mest. Deze keuze is gemaakt omdat bij de voorbereiding van het Besluit alleen ten aanzien van fosfaat een na te streven bemestingsniveau was te formuleren, waarbij de doelstellingen van het landbouwkundig bemestingsbeleid in overeenstemming waren met die van het bodembeschermingsbeleid. Ten aanzien van stikstof was dit minder eenvoudig. De normering voor de eerste fase is zo gekozen dat er landelijk geen nietafzetbaar mestoverschot ontstaat. Dit omdat er nog geen mogelijkheden waren om een dergelijke overschot te verwerken.

Gegeven deze normering is fase 1 gekenmerkt als een gewenningsperiode voor de veehouderijsector waarin een verdere verslechtering van de toestand van het milieu zou worden voorkomen. Met name de excessieve bemesting van reeds zwaar belaste percelen zou hierdoor tegengegaan moeten worden.

Het stellen van normen voor het gebruik van dierlijke mest leidt op bedrijfsniveau tot het ontstaan van mestoverschotten, die van het bedrijf naar elders moeten worden afgevoerd. Het LEI heeft destijds berekend dat als gevolg van de normering in de eerste fase ± 22 500 bedrijven geconfronteerd zouden worden met een mestoverschot. De omvang van dit overschot zou in de eerste fase ca. 14 miljoen ton dierlijke mest bedragen. Hiervan zou ca. 11 miljoen ton in de produktiegebieden op bedrijven met plaatsingsruimte kunnen worden afgezet. De overige 3 miljoen ton zou echter over grotere afstanden vervoerd moeten worden naar gebieden met plaatsingsruimte voor dierlijke mest.

Het CBS¹² en NSS Agrimarketing B.V.¹³ hebben steekproefonderzoeken uitgevoerd, waarbij door middel van een enquête ondermeer de mestafzet vóór de inwerkingtreding van de mestwetgeving is geanalyseerd. Het CBS-onderzoek wees uit dat in de periode 1 mei 1985 tot 1 mei 1986 ongeveer 8,7 miljoen ton mest was afgezet van overschotbedrijven naar elders. Voor het najaar van 1986 en het voorjaar 1987 kwam NSS Agrimarketing tot een vergelijkbaar cijfer namelijk 8 miljoen ton.

¹² Opslag, transport en gebruik van dierlijke mest; CBS, augustus 1988.

¹³ Afzetmogelijkheden voor dierlijke mest in Nederland; NSS Agrimarketing B.V., augustus 1988.

Uit de rapportage van de Mestbank¹⁴ over de geregistreeerde afzet van dierlijke mest blijkt dat de mestafzet na het inwerkingtreden van de mestwetgeving is toegenomen. Voor het jaar 1988 is voorsnog ruim 12,4 miljoen ton mest geregistreeerd, die van mestproducerende bedrijven (veeouders) is afgevoerd (zie ook bijlage 2). Daarnaast is ruim 445 000 ton afgevoerd waarvan de status van het afvoerende bedrijf (veeouder of handelaar) onbekend is. Bij de afvoer waarbij deze status wel bekend is, is de verhouding tussen veeouders en handelaren 88:12. Wanneer deze verhouding ook van toepassing is op de genoemde 445 000 ton dan is van deze hoeveelheid ongeveer 400 000 ton door veeouders afgezet. Een en ander betekent een toename van de mestafzet door veeouders met voorlopig minimaal 3,7 miljoen ton en maximaal 4,8 miljoen ton in vergelijking tot de periode voor het inwerkingtreden van de gebruiksnormen.

Wanneer het voorlopige resultaat van de geregistreeerde afgezette hoeveelheid mest in 1988 (12,8 miljoen ton) vergeleken wordt met het door het LEI berekende mestoverschot op basis van de landbouwtelling in 1988 (± 14 miljoen ton) dan kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat de bedrijven met berekend mestoverschot op hun bedrijf, dit overschot buiten het bedrijf hebben afgezet. Hierdoor is de excessieve bemesting op bedrijfsniveau afgenomen. Of en in welke mate excessieve bemesting op zwaar belaste percelen is afgenomen, kan niet worden vastgesteld. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het hier gaat om een berekend mestoverschot op basis van gegevens uit de landbouwtelling. Cijfers omtrent het werkelijke mestoverschot op basis van de mestboekhouding zijn nog niet beschikbaar. Een definitief oordeel hierover kan geveld worden zodra de benodigde gegevens door het Bureau Heffingen zijn verstrekt.

Een niet beoogd effect van de gekozen normering in de eerste fase, nl. dat door sommigen werd verwacht dat een toename van het snijmaisareaal zou optreden, omdat op snijmaisgrond de gebruiksnorm het hoogste is, is nauwelijks opgetreden. Tussen 1980 en 1986 is er sprake van een toename van het snijmaisareaal. In 1987 en 1988 is er echter sprake van een stabilisatie en zelfs van een lichte daling. Dit laatste is vooral het gevolg van het inzakken van de snijmaismarkt omdat door de invloed van de superheffing op de melkveehouderijbedrijven, de vraag naar snijmais is afgenomen. Overigens heeft er een lichte stijging plaatsgevonden in 1989 nl. met 8000 hectare (totaal 202708 ha) t.o.v. 1988.

Acceptatie door de veeouders

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat een duidelijke meerderheid van de veeouders (79%) instemt met de fosfaatsnormen in de eerste fase. Voorzover zij een mestoverschot hebben, vindt deze meerderheid het terecht dat zij dit overschot buiten het bedrijf moet afzetten. Van de veeouders die mest buiten het bedrijf moeten afzetten zegt 94% zich hieraan te houden.

Tweede van hen zegt in feite geen (financiële) problemen te hebben met de afzet van mest; 16 procent heeft er in lichte mate problemen mee en 17 procent vindt het moeilijk.

De gemiddelde afzetkosten in 1988 op de veehouderij bedrijven uit het ITS-onderzoek waren ruim f 2 800 per bedrijf.

Dit is f 2 800 minder dan de LEI-raming in 1986 t.b.v. de kamernotitie «Het Mestactieprogramma» (Tweede Kamer, 1986-1987, 19 882, nr 1-2).

¹⁴ Rapportage van geregistreeerde afzet van dierlijke mest in 1987 en 1988; Stichting Landelijke Mestboek, april 1989.

Aandachtspunten:

4. Het is niet bekend of men zich binnen het bedrijf aan de normen houdt.

Dit probleem is van het begin af aan onderkend. Controle op perceelsniveau is niet mogelijk. Bij de aanscherping van de normen wordt dit probleem geleidelijk aan kleiner.

5. De gelijkmatige verspreiding van dierlijke mest over de percelen met name ter voorkoming van stilstaand uitrijden, was aanvankelijk niet geregeld in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen. Inmiddels is op dit punt een wijziging in de regelgeving voorbereid; zie ook paragraaf 7.3.

6. Vanuit de ecologische tuinbouw worden de gebruiksnormen als te strikt ervaren aangezien complementering met kunstmest wordt afgewezen. Vooral de kalitoevoer wordt hierdoor onvoldoende geacht.

Afstemming van de hoogte van de bemestingsnormen op de kalktoevoer zou echter een overdosering van fosfaat en stikstof veroorzaken.

7. In de intensieve vollegrondsgroenteteelt wordt de organische stoftoevoer ontoereikend geacht indien uitsluitend gebruik wordt gemaakt van dierlijke mest tot 125 kg fosfaat per hectare per jaar.

De organische stoftoevoer kan echter worden verhoogd door gebruik te maken van nutriënt-arme organische stoffen.

8. Er is op gewezen dat de in de fosfaatsnormering begrepen mogelijkheid tot bouwplanbemesting in de akkerbouw, waarbij in het najaar een gift van 250 kg fosfaat per hectare mogelijk is met name op zandgronden kan leiden tot een grote stikstofuitspoeling.

De Commissie van deskundigen over de uitrijbepalingen*) zal dit vraagstuk meenemen bij zijn advisering over de uitrijregels voor de tweede fase van de mestwetgeving.

9. Een aandachtspunt bij de fosfaatsnormering is dat door een eenzijdige verlaging van de fosfaatinhoud van dierlijke mest de fosfaat-stikstof-verhouding in de mest verandert.

Bij mestaanwending op het land kan hierdoor de stikstofgift omhoog gaan.

Dit aspect is reeds bij de aanvang van de mestwetgeving onderkend. Uitgangspunt is geweest dat een op fosfaat gebaseerde normering in combinatie met de uitrijregels tevens een vermindering inhoudt van de stikstofbelasting van de bodem. In het Nationaal Milieubeleidsplan zijn voor stikstof kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd t.a.v. grond- en oppervlaktewater. In dat kader zullen vóór 1991 de bijbehorende mestgiften en overige gebruiksregels worden gekwantificeerd en vastgelegd, mede in relatie met de op fosfaat gebaseerde regelgeving voor dierlijke mest. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre en op welke wijze rekening kan worden gehouden met verdunning als gevolg van afbraak van nitraat in de bodemlaag tussen maaiveld en 2 meter beneden de grondwaterspiegel, opdat in die laag de capaciteit om nitraat af te breken niet blijvend wordt aangetast. Op basis hiervan zal worden bezien of en op welke wijze nader beleid – al dan niet in de vorm van regelgeving – met betrekking tot stikstof moet worden gevoerd. Verwacht wordt dat de maximale stikstofgift in de vorm van kunstmest, dierlijke mest en overige organische meststoffen, sterk zal moeten worden verminderd.

5.2. De uitrijbepalingen

De uitrijbepalingen uit de artikelen 6 en 8 van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen zijn in het onderstaand schema (5.2) samengevat.

Schema 5.2. De uitrijbepalingen

Grondgebruik	Ingangsdatum	Verbod op het uitrijden van mest
grasland	1 oktober 1988	1 okt. t/m 30 nov. en op besneeuwde grond van 1 jan. t/m 15 febr.
snijmaisland	1 januari 1988	zonder nagewas: en bouwland vanaf oogst t/m 31 okt.
op zandgrond		met nagewas: 1 okt. t/m 31 okt.

De uitrijbepalingen hebben tot doel uit- en afspoeling van fosfaat en stikstof tegen te gaan.

De redenen om voor bouw- en snijmaisland onderscheid te maken naar grondsoort zijn dat de uitspoeling van nitraat op zandgronden het grootst is en dat in de voornamelijk op kleigronden gelegen akkerbouwgebieden de acceptatie van de dierlijke mest uit de overschotgebieden gestimuleerd dient te worden. In de eerste fase hebben de uitrijbepalingen voor grasland vooral als doel: het tegengaan van de afspoeling van stikstof en fosfaat en in mindere mate, gezien de korte periode van het uitrijverbod, het tegengaan van uitspoeling. De beperking van de uitrijbepalingen met betrekking tot grasland tot de bovengenoemde periode in de eerste fase heeft voornamelijk te maken gehad met de in 1987 bestaande opslagcapaciteit op rundveehouderijbedrijven en de mogelijkheden om deze op korte termijn te vergroten.

In hoeverre er een uitbreiding van de opslagcapaciteit heeft plaatsgevonden is moeilijk aan te geven (concrete gegevens hierover ontbreken).

De ITS enquête geeft op basis van een steekproef de laatste stand van zaken weer (mestopslagcapaciteit per april 1989).

In tabel 5.3. is de mestopslagcapaciteit in maanden naar bedrijfstype weergegeven.

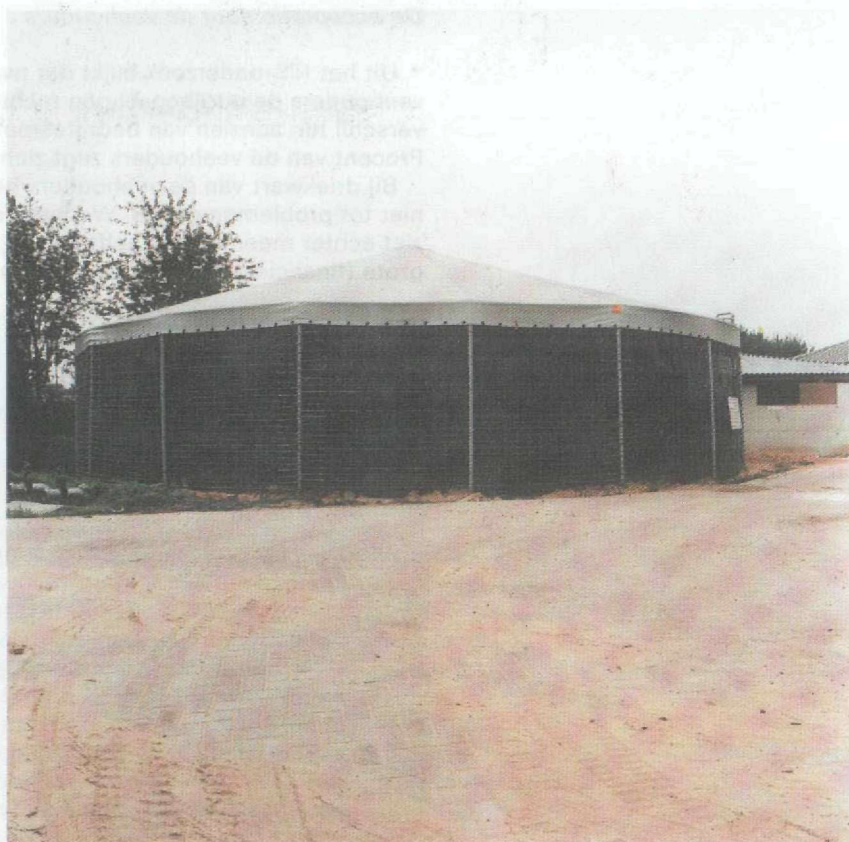
Tabel 5.3. De mestopslagcapaciteit in maanden, ingedeeld naar bedrijfstype. (Bron: ITS-onderzoek 1989)

mestopslagcapaciteit	rundveehouderij		varkenshouderij		pluimveehouderij		totaal	
	%	cum.	%	cum.	%	cum.	%	cum.
6 of meer mnd	23	23	39	39	67	67	29	29
5 maanden	13	36	6	45	2	69	11	40
4 maanden	12	48	14	59	10	79	12	52
3 maanden	23	71	24	83	10	89	23	75
2 maanden	21	92	12	96	5	94	18	93
0 of 1 maand	8	100	5	100	6	100	7	100

Uit tabel 5.3. blijkt dat veel bedrijven beschikken over een capaciteit van minder dan 6 maanden. Een kwart moet volstaan met hooguit 2 maanden. De opslagcapaciteit is het geringst in de rundveehouderij. In de pluimveehouderij hebben veel bedrijven een ruime opslagcapaciteit.

In de rundveehouderij en varkenshouderij zijn het vooral de kleinere veebedrijven die over weinig mestopslag beschikken. Van een beperkte mestopslagcapaciteit is echter niet alleen op kleine bedrijven sprake; zo is de opslagcapaciteit op een kwart (27%) van de middelgrote rundveebedrijven hooguit twee maanden.

Het vergroten van de mestopslagcapaciteit is noodzakelijk om het uitrijverbod te kunnen overbruggen. Het afdekken van de mestopslag vermindert de ammoniakuitstoot en voorkomt dat de mestkwaliteit afneemt door regeninval.



Met de huidige uitrijbepalingen en gebruiksnormen geeft 73 procent van de veehouders te kennen dat zij geen tekort hebben aan mestopslagcapaciteit.

Na de aanscherping van de uitrijbepalingen in de tweede fase verwacht 30 procent van de veehouders geen tekort aan mest opslagcapaciteit te hebben. Deze inschatting is door veehouders gemaakt zonder dat zij nog de nieuwe uitrijregels kenden.

In het gegeven, dat momenteel 27 procent van de veehouders kampt met een tekort aan opslagcapaciteit is reeds verdisconteerd dat vrij velen die capaciteit in de afgelopen twee jaar hebben verruimd. De uitbreiding vond in bijna de helft van de gevallen plaats in de vorm van een onderkeldering in de stal; andere vormen waren de silo (33%), een grondput (16%) en een mestzak (1%). Uitbreiding van de mestopslag vond vooral plaats in de rundveehouderijsector.

In gevallen waar een beperkt, respectievelijk een groot tekort aan opslagcapaciteit heerst, overwegen 63% en 42% van de veehouders geen uitbreiding. Meestal spelen financiële problemen een rol, maar vaak ook is het onzekerheid over toekomstige regels.

Om de uitbreiding van de mestopslagcapaciteit te stimuleren is in februari 1987 in het kader van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw de Bijdrageregeling voor individuele opslag op veehouderijbedrijven ingesteld.

Van de beschikbare 35 miljoen is t/m juli 1989 18,5 miljoen aan subsidie toegekend (759 928 m³). Vanaf eind 1988 wordt er minder gebruik gemaakt van de Bijdrageregeling voor individuele opslag op veehouderijbedrijven.

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat tweederde deel (66%) van de veehouders de uitrijbepalingen rechtvaardig acht. Hierbij is er geen verschil ten aanzien van bedrijfstype of mestoverschotsituatie. 88 Procent van de veehouders zegt zich aan de bepalingen te houden.

Bij driekwart van de veehouders hebben de uitrijbepalingen tot dusver niet tot problemen geleid. Wanneer de bepalingen aangescherpt worden ziet echter meer dan de helft van de veehouders (56%) grote of tamelijk grote (financiële) problemen voor hun bedrijf opdoemen.

Aandachtspunten

10. De in artikel 9 van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen opgenomen definitie van nagewas is niet duidelijk ten behoeve van de controle.

De Commissie van deskundigen ten aanzien van de uitrijbepalingen zal hieraan aandacht besteden.

11. Er is op gewezen dat vooral op gronden met een slechte draagkracht, met name in de veenweidegebieden, veehouders problemen hebben met de uitrijbepalingen omdat zij in de uitrijperiode sterk afhankelijk zijn van de bodemgesteldheid.

De oplossing voor dit probleem zal in eerste instantie moeten worden gezocht in een uitbreiding van de mestopslagcapaciteit en in het gebruik van brede banden met een lage spanning.

Vanuit milieuhygiënisch oogpunt is het bezwaarlijk om voor gronden met een geringe draagkracht uitzonderingen te maken op de uitrijregels. De gebieden waar deze gronden zijn gelegen wateren namelijk voor een belangrijk deel af op oppervlaktewater waarvan de bestrijding van eutrofiëring een hoge prioriteit heeft. Het uitrijden van mest in de winter en het vroege voorjaar, kan in deze gebieden gemakkelijk tot belasting van het oppervlaktewater leiden.

12. Er is tevens op gewezen dat het door de uitrijbepalingen niet meer mogelijk is in de winterperiode vaste mest uit te rijden. Het veronderstelde positieve effect van het gebruik van vaste mest op de omvang van weidevogelpopulatie zou hierdoor verloren gaan.

De Commissie van deskundigen ten aanzien van de uitrijbepalingen zal bij haar advisering over de uitrijperiode voor de tweede fase de mogelijkheden bezien die er zijn om eventuele nadelige gevolgen op omvang van de weidevogelpopulatie te voorkomen.

13. De Overijsselse Veenkoloniën zijn in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen wel als zandgronden aangemerkt en de Gronings/Drentse Veenkoloniën niet. Hierdoor ontstaat een verschil in uitrijbepalingen tussen op zich identieke gebieden met vergelijkbare bedrijfstypen.

Dit punt zal worden meegenomen in het advies over de uitrijregels voor de tweede fase.

14. Bij het telen van een nagewas (bijv. na mais) is het vaak praktisch niet mogelijk om op tijd mest uit te rijden. Dit komt voor wanneer mais bijvoorbeeld pas in oktober wordt geoogst. Het probleem zou te verminderen zijn als het uitrijverbod (1 oktober tot 31 oktober) verschoven zou worden naar de periode van 15 oktober tot 15 november.

Het verschuiven van de datum van 1 naar 15 oktober zal echter leiden tot extra uitspoeling, doordat later (en meer) mest kan worden uitgereden en doordat het nagewas later zal worden ingezaaid en daardoor minder nutriënten zal kunnen vasthouden. Dit punt zal worden meegenomen in het advies over de uitrijregels voor de tweede fase.

15. Uit het ITS-onderzoek blijkt dat de voortgang in de bouw van mestopslagcapaciteit, zeker in relatie tot de tweede fase van de mestregelgeving, onvoldoende is.

Er zullen extra inspanningen moeten worden verricht om de bouw van de mestopslagcapaciteit te bevorderen.

Dit zal gebeuren door extra voorlichting over de regelgeving in de tweede fase, de subsidieregelingen en de stand van zaken m.b.t. de oplossingsrichtingen.

5.3. De onderwerkverplichting

In artikel 7 van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen is bepaald dat dierlijke mest die is opgebracht op niet beteeld bouwland en snijmaaisland uiterlijk de dag na de dag van het gebruik moet worden ondergewerkt. Dit houdt een theoretische maximale onderwerktermijn in van 48 uur. De termijn is gekozen vanuit een oogpunt van gewinning en acceptatie door de veehouders en akkerbouwers. Daarnaast was er onvoldoende apparatuur beschikbaar om mest direkt onder te werken.

Gronden in gebruik voor de teelt van bloembollen en gronden waarop een veenkoloniaal bouwplan wordt uitgeoefend zijn uitgezonderd van deze bepaling.

De onderwerkverplichting geeft een vermindering van de ammoniakemissie en de afspoeling van mineralen. De uitspoeling van met name stikstof kan door de onderwerkverplichting in bepaalde gevallen echter worden vergroot. De huidige bepaling met een maximale onderwerktermijn van 48 uur is slechts in beperkte mate effectief. (Na twee dagen is 50% van de ammoniak vervluchtigd.)

In de praktijk wordt meestal na 1 dag de mest ondergewerkt. Dit laat echter onverlet dat de effectiviteit van de maatregel kan worden verhoogd. De Commissie van deskundigen zal dit aspect meenemen in haar advies t.a.v. de uitrijbepalingen voor de tweede fase. Daarbij is het gestelde t.a.v. mestaanwending in het Plan van aanpak beperking ammoniakemissie van de landbouw een van de uitgangspunten.



Door op grasland mest uit te rijden m.b.v. een zodebemester kan de ammoniakuitstoot tijdens en na de aanwending van dierlijke mest met 70 tot 90 procent worden verminderd.

Acceptatie door de veehouder

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat driekwart van de veehouders (76%) het terecht vindt dat de onderwerkverplichting is ingesteld. In de overschot gebieden vindt 84 procent de onderwerkverplichting terecht, terwijl dit bij hun collega's, die niet in een overschotgebied zitten 64 procent is.

Ten aanzien van de naleving zegt 80 procent van de betrokken veehouders zich aan de bepaling te houden. De onderwerkverplichting heeft tot dusver meestal niet tot financiële problemen geleid. Tegelijkertijd verwacht een meerderheid van de veehouders wel in de financiële problemen te komen wanneer die onderwerktermijn zou worden ingekort tot bijvoorbeeld 3 á 4 uur en/of wanneer er ook een onderwerkverplichting zou gaan gelden voor grasland.

Aandachtspunten

16. Er is op gewezen dat, gelet op de reeds bestaande uitzonderingsbepaling, ook uitzonderingen zouden moeten worden gemaakt voor kleigronden met een hoge afslibbaarheid, voor minder draagkrachtige gronden, voor boomkwekerijen en voor stuifgevoelige gronden waarop geen bollen worden geteeld.

De Commissie van deskundigen t.a.v. de uitrijbepalingen zal dit aandachtspunt meenemen bij haar advisering voor de uitrijbepalingen over de tweede fase.

17. Er is op gewezen dat het niet duidelijk is of op onbeteeld grasland de mest moet worden ondergewerkt.

De regeling is op dit punt aangepast (zie paragraaf 7.3.).

6. Produktie van dierlijke mest in relatie tot de ontwikkeling in de bedrijfstak

6.1. Het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod

6.1.1. Aangewezen diersoorten

Om te voorkomen dat een onverantwoorde uitbreiding van de produktie van dierlijke meststoffen plaatsvindt is in artikel 14 van de Meststoffenwet het verbod op uitbreiding en nieuwvestiging opgenomen. Hoofregel is dat op ieder bedrijf altijd 125 kg fosfaat per hektare per jaar mag worden geproduceerd. Dit betekent dat uitbreiding en nieuwvestiging tot deze grens is toegestaan. Bedrijven die reeds boven deze grens zitten mogen niet meer uitbreiden. Onder uitbreiding wordt verstaan een grotere fosfaatproduktie dan de fosfaatproduktie die blijkt uit de gegevens van de registratie van de uitgangssituatie per 31 december 1986 (de referentiehoeveelheid). Het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod geldt thans alleen voor de aangewezen diersoorten te weten: rundvee, kalkoenen, varkens en kippen.

Op basis van de ontwikkeling in aantallen dieren en hun totale fosfaatproduktie kan een indruk worden verkregen in hoeverre het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod effect heeft of had. In figuur 6.1. is de ontwikkeling van de kalkoen-, rundvee-, kippen- en varkensstapel in de afgelopen 10 jaar (1980 t/m 1988) weergegeven. Uit deze figuur blijkt, dat de aantallen varkens, kippen en kalkoenen zijn afgenomen sinds de invoering van het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod per 1-1-1987.

Factoren zoals de overige maatregelen met betrekking tot de mestproblematiek, (gebruiksregels en uitrijbepalingen) en de slechte marktsituatie in de varkens- en pluimveehouderij hebben hierbij vooral een rol gespeeld.

Het aantal stuks rundvee is sinds 1984 afgenomen. Dit is met name veroorzaakt door de invoering van de superheffing in de melkveehouderij.

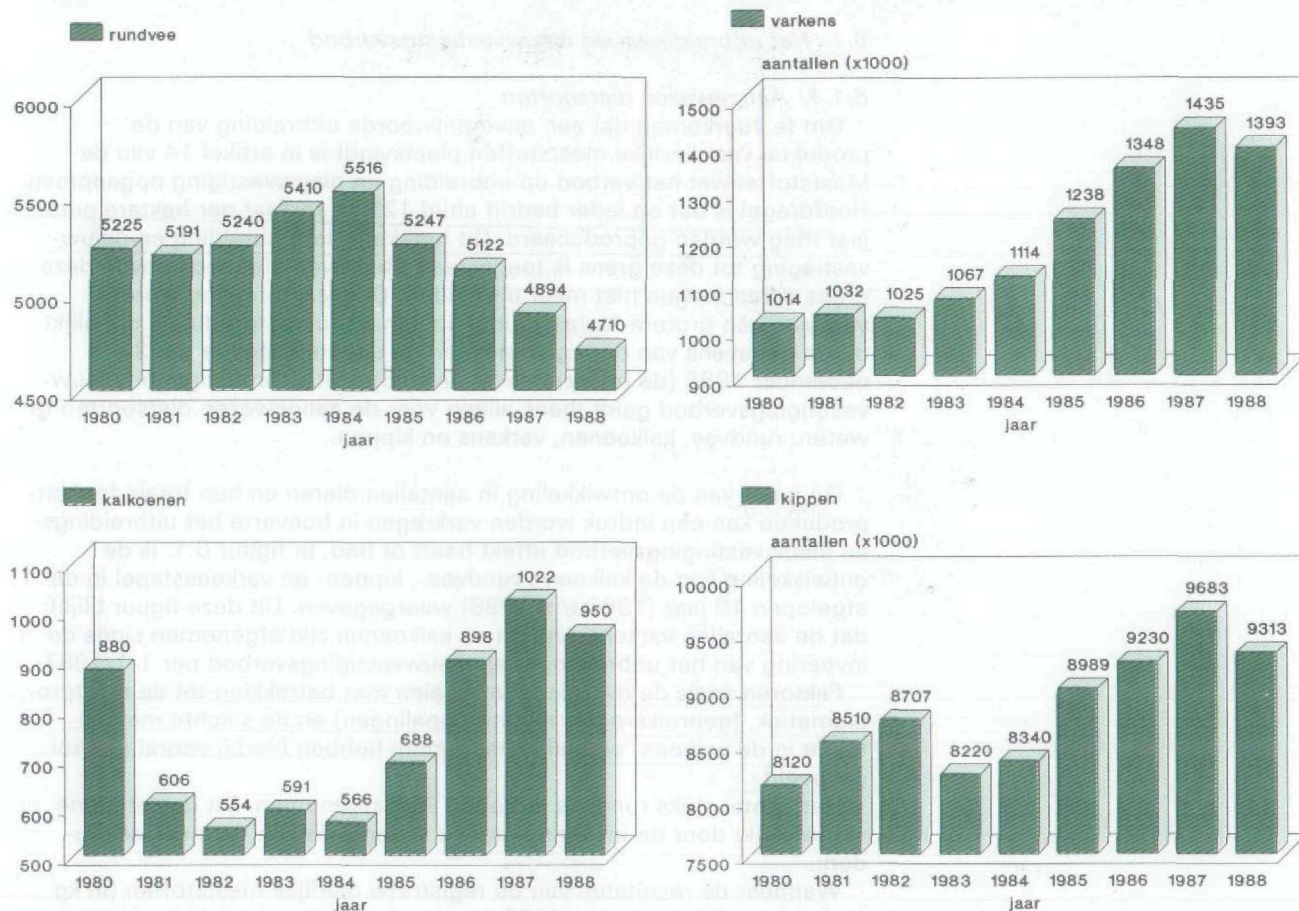
Wanneer de resultaten van de registratie dierlijke meststoffen (in kg fosfaat) per 31 december 1986 worden vergeleken met de fosfaatproduktie in 1987 en 1988 (zie tabel 6.2) dan blijkt het volgende:

- In 1987 en 1988 is de fosfaatproduktie lager dan de toegestane fosfaatproduktie op basis van de registratie in 1986.
- De totale fosfaatproduktie in 1988 is met 4.5% afgenomen t.o.v. 1987.

Tabel 6.2: De geregistreeerde fosfaatproduktie per 31-12-1986 (referentiehoeveelheid) en de fosfaatproduktie in 1987 en 1988 op basis van de forfaitaire fosfaatproduktienormen (miljoenen kilogrammen).

	Fosfaatproduktie in miljoen kg.			Afname in 1988 t.o.v. 1987 (%)
	Registratie per 1986	landbouwtelling 1987	1988	
Rundvee	133,6	121,2	115,6	4,5
Kalkoenen	1,2	0,8	0,7	6,8
Varkens	98,6	85,8	82,0	4,4
Kippen	43,9	34,8	33,4	4
Totaal	277,3	242,6	231,7	4,5

Figuur 6.1: De ontwikkeling van de rundvee-, varkens-, kalkoenen- en kippenstapel van 1980 t/m 1988. (Bron: Landbouwtelling.)



Bij deze vergelijking dient wel het volgende in ogenschouw te worden genomen:

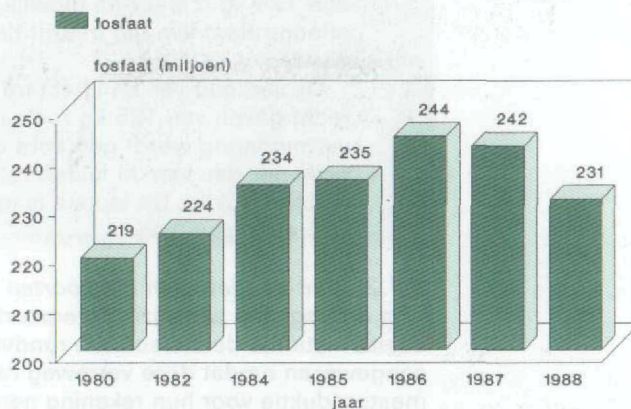
- De fosfaatproductie in 1987 en 1988 is gebaseerd op de gegevens van de landbouwtelling. Bij de landbouwtelling worden de bedrijven kleiner dan 10 SBE buiten beschouwing gelaten, bij de registratie zijn deze bij een fosfaatproductie van meer dan 125 kg fosfaat op het bedrijf wel meegenomen (20 vleesvarkens = 3 SBE maar 148 kg fosfaat).
- Het aantal bij de registratie opgegeven dieren is hoger dan het aantal dat is opgegeven bij de landbouwtelling 1987 en 1988. Dit komt omdat bij de registratie van dierlijke meststoffen de ondernemer zelf een teldatum in 1986 kon kiezen waarop de veebezetting de gebruikelijke situatie op het bedrijf weergeeft, terwijl de landbouwtelling het aantal dieren weergeeft op een willekeurig tijdstip in de telperiode april/mei.

Het verschil tussen de geregistreerde mestproductie per 31 december 1986 en de feitelijke mestproductie op jaarbasis op het bedrijf, in kg. fosfaat is de zogeheten latente produktieruimte.

Ter illustratie is in figuur 6.3 de totale fosfaatproductie in 1980 t/m 1988 op basis van de forfaitaire fosfaatproduktienormen weergegeven.

Het gaat hierbij dus niet om de werkelijke fosfaatproductie. Deze wordt namelijk o.a. beïnvloed door maatregelen in de diervoeding. In hoofdstuk 8 wordt hierop teruggekomen.

Figuur 6.3: De forfaitaire fosfaatproductie



Acceptatie door de veehouders

Uit het ITS onderzoek blijkt dat 58% van de veehouders het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod rechtvaardig acht. Daarbij is er wel een verschil per sektor namelijk:

- Pluimveehouders 45% accepteerders
- Varkenshouders 50% accepteerders
- Rundveehouders 70% accepteerders

Verder blijkt er een verschil te zijn per gebied waar de veehouders gevestigd zijn namelijk:

- Veehouders in het concentratiegebied 54% accepteerders
- Veehouders in gebieden zonder mestoverschot 78% accepteerders

Dertig procent van de veehouders ervaart het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod als een belemmering ten aanzien van de gewenste bedrijfsontwikkeling. Met name de bedrijfsovername door jongere veehouders wordt hierdoor bemoeilijkt.

Aandachtspunten.

18. Veehouders die ten tijde van de ingang van de Meststoffenwet procedures hadden lopen over de toewijzing van hinderwetvergunningen e.d. en deze inderdaad toegewezen hebben gekregen, hebben ten tijde van de registratiedatum 31 december 1986 geen vee. Deze veehouders hebben ook geen referentiehoeveelheid.

Ten tijde van bespreking van de ontwerp-Meststoffenwet in de Tweede Kamer is gesteld dat wat de bouw- en hinderwetvergunningen betreft er geen uitzonderingen gemaakt zouden worden. Dit risico liep men en men wist dit van te voren. Het maken van extra uitzonderingen zou een vergroting betekenen van het mestoverschot.

19. Het komt in de praktijk voor dat bedrijven met een fosfaatproductie van meer dan 125 kg/ha en veelal een relatief beperkt grondeigendom door (financiële) omstandigheden min of meer gedwongen worden grond te verkopen. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om de liquiditeitspositie te verbeteren. Door de mestwetgeving is deze weg geblokkeerd, omdat dan volgens de huidige regels de veehouderij tegelijkertijd moet worden ingekrompen overeenkomstig met een fosfaatproductie van 125 kg per verkochte ha grond. Voor bepaalde bedrijven kan dit een ernstige belemmering van de mogelijkheden zijn.

Iets dergelijks kan zich ook voordoen als een bedrijf met meer dan 125 kg fosfaat/ha tijdelijk grond bijpacht. Als die pacht afloopt dient van het bedrijf de fosfaatproductie teruggebracht te worden.

De verkoop van een hectare grond kan de koper een produktie-recht geven van 125 kg fosfaat per hectare. Wanneer dit niet in vermindering wordt gebracht op de mestproduktierechten van de verkoper dan kan dit leiden tot een extra uitbreiding van de mestproductie. Dit laatste is in strijd met de doelstelling van het uitbreidingsverbod.

6.1.2. Niet-aangewezen diersoorten

In de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie zijn in eerste instantie de diersoorten rundvee, kippen, varkens en kalkoenen aangewezen omdat deze verreweg het grootste deel van de totale mestproductie voor hun rekening nemen. Dit sluit echter de aanwijzing van andere diersoorten niet uit.

In tabel 6.4. is de ontwikkeling van de aantallen schapen, geiten, eenden, konijnen, pelsdieren (nertsen en vossen) en paarden in 1986 t/m 1988 weergegeven.

Tabel 6.4: De ontwikkeling van de aantallen schapen, geiten, eenden, konijnen, pelsdieren en paarden in 1986 t/m 1988. (Bron: landbouwtelling met uitzondering van de konijnen en pelsdieren.)

	1986	1987	1988	toename in 1988 t.o.v. 1986 in %
Schapen	868 112	984 572	1 169 014	+ 35
Geiten	22 535	34 007	34 540	+ 53
Eenden	605 100	470 950	684 750	+ 13
Konijnen*	48 000	55 000	65 000	+ 35
Pelsdieren*	334 600	353 000	391 700	+ 17
Paarden**	63 060	64 294	64 800	+ 3

* Deze cijfers zijn gebaseerd op een schatting van de sector zelf.

** Dit zijn alleen de aantallen paarden die op landbouwbedrijven worden gehouden (manegebedrijven horen hier niet bij).

Uit de tabel blijkt dat alle niet-aangewezen diersoorten in 1988 t.o.v. 1986 zijn toegenomen. De aantallen schapen, geiten en konijnen zijn het sterkst gestegen.

In hoeverre de mestproductie van deze diersoorten bijdraagt aan de totale fosfaatproductie in 1988 is te zien in tabel 6.5. De totale fosfaatproductie op basis van de forfaitaire norm van de aangewezen diersoorten in 1988 is 231,7 miljoen kg fosfaat.

Tabel 6.5: De fosfaatproductie van de niet-aangewezen diersoorten.

	fosfaatproductie (kg)			
	1986	1987	1988	1988 t.o.v. de totale fosfaatprod. van de aangewezen diersoorten (%)
Schapen	2 178 400	2 475 200	2 990 400	1,30
Geiten	135 210	204 462	207 240	0,08
Eenden	284 397	221 346	321 832	0,14
Konijnen	163 200	187 000	210 000	0,09
Pelsdieren	454 080	466 800	510 160	0,22
Totaal	3 215 287	3 554 800	4 241 632	1,80

N.B.: Van paarden is nog geen fosfaatproductie bekend.

Uit de tabel blijkt dat de fosfaatproduktie van de niet-aangewezen diersoorten de totale fosfaatproduktie in 1988 met 4,2 miljoen kg verhoogt. Dit is 1,8% van de totale fosfaatproduktie. Van deze 4,2 miljoen kg fosfaat kan 1,3 miljoen kg worden beschouwd als overschotmest, die van de bedrijven moet worden afgevoerd.

Aandachtspunt:

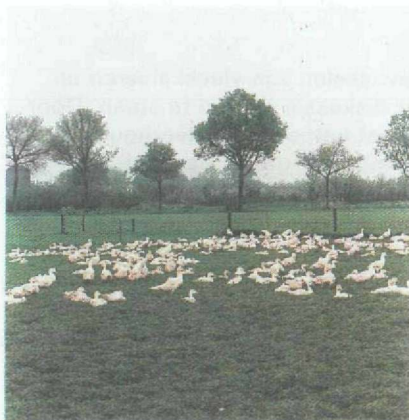
20. Vanuit de mestregelgeving gezien bestaat de mogelijkheid dat onbelemmerd overgeschakeld kan worden naar de niet-aangewezen diersoorten. Ook zelfstandige vestiging is mogelijk. De marktsituatie van dergelijke veelal kleine sectoren zal dit in veel gevallen verhinderen. Dit laat onverlet dat in lokale situaties ten gevolge van het houden van eenden, pelsdieren en konijnen een aanzienlijke puntbelasting met dierlijke mest kan ontstaan. Met name is dit het geval in de eendenhouderij waar dieren hoofdzakelijk buiten gehouden worden op een kleine oppervlakte grond. Een aandachtspunt is dat het aanwijzen van eenden een ingrijpende wijziging in de bedrijfsvoering tot gevolg heeft. Het houden van eenden op het land is dan niet meer mogelijk. Daartoe zou gezocht kunnen worden naar een overgangsregeling.

Gelet op de toename van de mestproduktie van eenden, pelsdieren en konijnen en de daarmee gepaard gaande puntbelasting kan worden overwogen om ook deze diersoorten onder de mestwetgeving te brengen. De mest van de betreffende diersoorten valt dan ook onder de maximale gebruiksnormen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen.

Dit zou betekenen dat enkele uitvoeringsbesluiten op grond van de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op enkele punten moeten worden aangepast. Teneinde onwenselijke anticipatie-effecten te voorkomen zou de veehouder als uitgangspunt het aantal dieren moeten opgeven dat overeenkomt met de gebruikelijke bezetting in een nog nader vast te stellen periode van een reeds verstreken tijdvak van 1988 of 1989.

De schapen, geiten en paarden hoeven niet onder de mestwetgeving worden gebracht omdat deze meestal worden gehouden op bedrijven met voldoende grond.

Gelet op de toename van de mestproduktie van eenden, pelsdieren en konijnen en de daarmee gepaard gaande puntbelasting, zullen ook deze diersoorten onder de mestwetgeving worden gebracht.



Acceptatie door de veehouders

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat 42 procent van de veehouders het terecht vindt dat de niet-aangewezen diersoorten niet onder de mestwetgeving vallen, 47 procent vindt dit niet terecht en de rest (4%) heeft hierover geen uitgesproken mening.

6.2. Het omwisselingsverbod

Het omwisselingsverbod in artikel 14 van de Meststoffenwet, houdt in dat veehouders met een referentiehoeveelheid rundvee en kalkoenen, deze diersoort(en) niet mogen omwisselen tegen de diersoorten varkens en/of kippen. Het omgekeerde is wel toegestaan; veehouders met een referentiehoeveelheid varkens en kippen mogen deze diersoorten wel omwisselen tegen rundvee en/of kalkoenen. Het omwisselingsverbod geldt alleen voorzover de mestproductie op een bedrijf groter is dan 125 kg fosfaat per hectare.

Het omwisselingsverbod was bedoeld om te voorkomen dat er een ongewenste uitbreiding van de mestproductie van varkens en kippen zou ontstaan, gegeven het feit dat voor de extra productie van deze mestsoorten nog geen adequate oplossingen voorhanden waren. Deze situatie geldt nog steeds. Als zodanig sluit het omwisselingsverbod 025 op de zogeheten Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderij.

Een belangrijk aspect dat bij de invoering van het omwisselingsverbod een rol heeft gespeeld was de vrees dat veehouders vooruitlopend op de invoering van de Meststoffenwet extra rundvee en/of kalkoenen zouden gaan houden – voor deze diersoorten gold destijds op grond van de Interimwet geen uitbreidingsverbod – om deze na de registratie op 31 december 1986 om te wisselen tegen varkens en/of kippen. Het omwisselingsverbod is destijds dan ook mede bedoeld geweest om dit verschijnsel te voorkomen (preventieve werking). De relevantie van dit aspect is na de registratie verdwenen.

Uit tabel 6.2. op blz. 27 blijkt, dat de fosfaatproductie van varkens en kippen vanaf 1987 is afgenomen. In hoeverre dit veroorzaakt is door de invoering van het omwisselingsverbod is niet duidelijk.

Acceptatie door de veehouders

Uit het ITS-onderzoek blijkt, dat de meeste veehouders (88%) niet worden belemmerd in hun gewenste bedrijfsontwikkeling door de invoering van het omwisselingsverbod. Desondanks keurt maar 26% van de veehouders het in de huidige vorm goed. Bijna de helft van de veehouders (47%) vindt dat het omwisselingsverbod anders moet worden geregeld, terwijl de overige 27% geen mening heeft.

Aandachtspunt:

21. De regels ten aanzien van het omwisselen van vleeskalveren en kalkoenen zijn de laatste jaren ter discussie komen te staan. Door het omwisselingsverbod hebben met name vleeskalverhouders en kalkoenhouders met een mestproductie groter dan 125 kg fosfaat per hectare per jaar beperkte mogelijkheden om over te schakelen naar andere diersoorten. Als gevolg van de melkcontin-gentering hebben vleeskalverhouders de laatste jaren te maken met een steeds kleiner aanbod van (kwalitatief) goede kalveren. Vanuit deze sector is reeds meerdere malen aangedrongen op een fosfaatneutrale omwisselingsmogelijkheid naar varkens en/of kippen.

Voor de kalkoenenhouders is het vanuit structurele overwe-gingen eveneens wenselijk om een fosfaatneutrale omwisseling naar kippen mogelijk te maken.

Voordelen

Vleeskalveren- en kalkoenenhouders kunnen fosfaatneutraal omwis-selen naar varkens en/of kippen. Er ontstaat meer flexibiliteit tussen verschillende intensieve veehouderijsectoren. In vrijwel alle gevallen gaat het toch al om bedrijven met een mestoverschot.

Nadelen

Het aantal bij de registratie opgegeven vleeskalveren en kalkoenen is hoger dan het aantal dat is opgegeven bij de landbouwtelling 1987. Het verschil tussen de geregistreerde mestproduktie per 31 december 1986 en de feitelijke mestproduktie (1987) op jaarbasis op het bedrijf, in kg fosfaat, is de zogeheten latente produktieruimte. Het is niet uitgesloten dat deze latente produktieruimte is ontstaan door anticipatie op de mestwetgeving.

In de onderstaande tabel is de latente produktieruimte voor vleeskalver- en kalkoenenmest, uitgedrukt in kg fosfaat, aangegeven:

Fosfaatproduktie in miljoen kg

	Registratie per 31-12-1986	Meitelling				Latente ruimte 1987
		1985	1986	1987	1988	
Vleeskalveren	5,6	3,3	3,6	3,6	3,2	2
Kalkoenen	1,2	0,6	0,7	0,8	0,8	0,4

Wanneer de vleeskalverhouders en kalkoenenhouders de mogelijkheid krijgen om te wisselen naar varkens en/of kippen dan is het gevaar aanwezig dat de latente produktieruimte wordt opgevuld. Dit zou betekenen dat er 2,4 miljoen kg fosfaat extra wordt geproduceerd.

Mede gezien het feit dat de latente produktieruimte kan worden opgevuld zal thans niet overgegaan worden tot een wijziging van het omwisselingsverbod.

6.3. Verplaatsingsbesluit I

In artikel 15 van de Meststoffenwet is de verplaatsing van de produktie van dierlijke meststoffen naar een andere lokatie verboden, om te voorkomen dat uit milieu-oogpunt ongewenste verplaatsingen worden gerealiseerd en om te voorkomen dat de situatie op individuele bedrijven verder verslechtert.

Het verbod geldt niet, indien aan bij Algemene Maatregel van Bestuur te stellen voorwaarden wordt voldaan.

Het thans van kracht zijnde Verplaatsingsbesluit I regelt de uitzonderingen op het verbod op overgang van referentie hoeveelheden van het ene naar het andere bedrijf. Daarnaast bevat het voorschriften voor de verplaatsing van de mestproduktie naar een andere lokatie. In hoeverre tot nu toe gebruik is gemaakt van de uitzonderingsbepalingen die in het huidige verplaatsingsbesluit zijn aangegeven, is nog niet geïnventariseerd.

Bij de invoering van het Verplaatsingsbesluit I (Stb. 1987, 171) is er de nadruk op gelegd dat het een beperkte werkingsduur zou hebben (tot 1 januari 1988), omdat het slechts het hoogst noodzakelijke regelt en vooral voor de varkens- en pluimveehouders een structuurbevriezend karakter heeft.

Om die reden werd een nieuwe verplaatsingsregeling voorbereid (Verplaatsingsbesluit II Meststoffenwet). Daarbij heeft de Tweede Kamer overeenkomstig artikel 23 van de Meststoffenwet de wens te kennen gegeven dat deze materie bij de wet wordt geregeld. Het desbetreffende wetsontwerp (Wet verplaatsing mestproduktierechten) is inmiddels ingediend.

Acceptatie door de veehouders

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat 34% van de veehouders het huidige Verplaatsingsbesluit rechtvaardig acht. Hierbij is er geen verschil tussen pluimveehouders, varkenshouders en rundveehouders. Ook de mate waarin men op het bedrijf of in de omgeving te maken heeft met een mestoverschot is niet van invloed. Ruim driekwart van de veehouders

heeft tot nog toe geen last of schade ondervonden van het huidige Verplaatsingsbesluit. Kennelijk verwachten de meesten er ook in de toekomst weinig of geen hinder van. Een ruime meerderheid van de veehouders (85%) deelt namelijk desgevraagd mee, dat men niet zit te wachten op een nieuw Verplaatsingsbesluit. Ondanks het feit dat zij er over het algemeen niet echt door worden gehinderd, vindt toch slechts een minderheid van de veehouders de uitzonderingsbepalingen zoals omschreven in het verplaatsingsbesluit I goed. Meestal (55%) vindt men dat er meer mogelijkheden zouden moeten komen om mestproductierechten over te dragen/te verplaatsen. De meeste veehouders geven hiermee duidelijk het signaal dat zij het Verplaatsingsverbod weliswaar niet direct een bedreiging achten voor het eigen bedrijf, maar dat zij het niettemin als principe afwijzen.

Aandachtspunten

22. De huidige regeling leidt tot een beperking van de bedrijfsontwikkeling binnen de intensieve veehouderij.

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat 37% van de varkenshouders en 22% van de pluimveehouders problemen ondervinden met het huidige verplaatsingsbesluit. Welke problemen men heeft is door het ITS-onderzoek niet geïnventariseerd.

23. Een praktisch bezwaar is dat splitsing en samenvoeging van bedrijven, geleidelijke bedrijfsopvolging en vorming en ontbinding van maatschappen worden belemmerd. Verkoop van een bedrijf is alleen mogelijk als dit het gehele bedrijf betreft en dit ter plekke wordt voortgezet.

Beide aandachtspunten zijn inmiddels verwerkt in de ontwerp Wet verplaatsing mestproductie die in april 1989 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

6.4. De overschotheffing

In artikel 13 van de Meststoffenwet is de verplichting tot betaling van de overschotheffing geregeld. De overschotheffing vormt de bron voor de financiering van algemene infrastructurele voorzieningen ter oplossing van de mestproblematiek.

Hierbij kunnen worden genoemd de Mestbank en haar voorzieningen, (centrale) opslag voorzieningen en centrale be- en verwerkingsvoorzieningen. Het systeem van de overschotheffing en de daarbij behorende kortingsmogelijkheden is in het volgende schema 6.5. samengevat.

Schema 6.5: Systeem van de overschotheffing

Productie in kg fosfaat per ha per jaar.	Heffing per kg fosfaat per jaar.
0 t/m 125	geen heffing
125 t/m 200	f 0,25
meer dan 200	f 0,50

Verlaging van het hoogste tarief met 35 cent per kg fosfaat tot 15 cent is mogelijk bij:

- afvoer van droge kippen- en kalkoenenmest met een drogestofgehalte van tenminste 40%;
- afvoer middels een tweejarige afzet overeenkomst;
- export van mest.

Lagere overschotheffing bij gebruik van fosforverlaagd voer.
(Men mag gebruik maken van een lagere fosfaatproductienorm per dier (2e kolom)).

Ten aanzien van de overschotheffing is tijdens de Kamerbehandeling van de Meststoffenwet in 1986 door de Regering gewezen op het solidariteits- element bij de aanpak van de mestproblematiek: alle veehouders

met een fosfaatproduktie van meer dan 125 kg fosfaat per hectare, dragen bij aan de mestproblematiek en dienen derhalve een overschotheffing te betalen. De overschotheffing is in eerste instantie bedoeld als een bestemmingsheffing en daarnaast heeft zij een beperkt sturend karakter omdat er een staffeling is t.a.v. de heffing.

Het Bureau Heffingen heeft tot nu toe over de jaren 1987 en 1988 respectievelijk ca 23,5 en ca 35 miljoen gulden aan overschotheffing ontvangen. Voor de bestedingen van de overschotheffing kan worden verwezen naar de voortgangsrapportages onderzoek en ontwikkeling mestproblematiek in het kader van het Mestactieprogramma. In hoeverre er gebruik is gemaakt van de kortingsmogelijkheden is nog niet bekend, omdat de benodigde gegevens hierover nog ontbreken.

Acceptatie door de veehouders

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat 52% van de veehouders het terecht vindt dat er overschotheffing moet worden betaald. Daarbij is er wel een verschil per sector namelijk:

– Pluimveehouders	24% accepteerders
– Varkenshouders	45% accepteerders
– Rundveehouders	64% accepteerders

Bij de bovenstaande cijfers moet worden bedacht dat veel rundveehouders vrijwel geen overschotheffing hoeven te betalen.

De mestoverschotsituatie blijkt ook een relevante factor te zijn voor de acceptatie. Veehouders die met de mestproduktie beneden 125 kg fosfaat per hectare zitten, hebben duidelijk minder vaak moeite met de overschotheffing (29%) dan hun collega's, voor wie dit wel financiële gevolgen heeft (58%).

De veehouders uit het ITS-onderzoek betaalden gemiddeld f 1100 aan overschotheffing. Bijna de helft (47%) van de veehouders is het eens met de besteding van de overschotheffing en heeft het vertrouwen dat deze conform de bestemming wordt besteed.

6.5. De mestboekhouding

Als gevolg van de ingestelde normen voor het gebruik van dierlijke mest is het nodig om een systeem te hebben om te controleren hoeveel mest er op een bedrijf geproduceerd wordt, aangewend en afgevoerd wordt en hoeveel mest er nog in opslag is. Ook is controle van het gebruik van de mest die van het productiebedrijf is afgevoerd nodig. In het Besluit mestbank en mestboekhouding is daarom een boekhoudplicht opgenomen voor bedrijven die mest produceren, verhandelen en/of verwerken.

Mestproducenten met een fosfaatproduktie van minder dan 125 kg per hectare en gebruikers van dierlijke mest zijn vooralsnog vrijgesteld van het bijhouden van een mestboekhouding. Zij dienen wel de afleveringsbewijzen van de door hen ontvangen mest te bewaren.

Een essentieel onderdeel van de mestboekhouding is het afleveringsbewijs. Met behulp van het afleveringsbewijs kan de veehouder, die meer mest produceert dan op zijn eigen bedrijf geplaatst kan worden, aantonen dat de mest van zijn bedrijf is afgevoerd. Bij de afvoer van elke partij mest van het bedrijf dient zo'n afleveringsbewijs ingevuld te worden. Op deze afleveringsbewijzen worden ingevuld de namen, adressen en handtekening van de mestproducent, de transporteur en de afnemer. Na afloop van het mesttransport bewaren zowel de producent als de afnemer een exemplaar van het afleveringsbewijs; een afschrift dient te worden opgestuurd naar de Landelijke Mestbank.

In de navolgende paragraaf (6.5.1.) zal nader op de mestboekhouding voor producenten worden ingegaan omdat dit de grootste groep is die boekhoudplichtig is en omdat voor hen de boekhouding ook de basis is voor de aangifte van de overschotheffing.

6.5.1. Regeling vaststelling mestboekhouding producenten

Bij de Regeling vaststelling mestboekhouding producenten worden de formulieren voor de mestboekhouding voor producenten van dierlijke meststoffen die een referentiehoeveelheid hebben van meer dan 125 kg fosfaat per hectare per jaar, vastgesteld. De doelstelling van het bijhouden van een mestboekhouding is drieledig:

- Controle op het gebruik en de afvoer van dierlijke meststoffen.
- Controle op de regels met betrekking tot uitbreiding, omwisseling, vestiging en verplaatsing.
- Basis voor de berekening van de overschothefving.

Op de controle aspecten zal in hoofdstuk 7. nader worden ingegaan.

Nadat bij de veehouders veel bezwaren waren gerezen bij de eerste opzet van de mestboekhouding (de zogenaamde P-boekhouding) is in overleg met het landbouwbedrijfsleven de mestboekhouding vereenvoudigd. In de huidige versie kan worden volstaan met het invullen van een telstaat voor de dieren en de grond en het invullen van de beginvoorraad. Na afloop moeten de gegevens uit deze mestboekhouding worden opgenomen in het aangifteformulier voor de overschothefving. Wijzigingen in de bedrijfssituatie en/of oppervlakte landbouwgrond en de eindvoorraad mest moeten worden opgegeven middels een afsluitformulier. Het afsluitformulier en het aangifteformulier voor de overschothefving moeten worden opgestuurd naar het Bureau Heffingen.

Acceptatie door de veehouders

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat een duidelijke meerderheid van de veehouders (76%) het terecht acht, dat er nauwkeuring een jaarlijkse mestboekhouding moet worden gevoerd. Op de vraag of men het terecht vindt, dat de overheid precies wil weten waar het mestoverschot als gevolg van de uitrijnormen blijft, antwoordde 78 procent van de veehouders ja.

Een meerderheid van de veehouders (56%) vindt noch de registratiewerkzaamheden noch het rekenwerk vervelend; 11 procent vindt een van beide activiteiten vervelend en de rest (33%) vindt beide activiteiten vervelend.

Aandachtspunten.

24. Op het afleveringsbewijs wordt ook het mestnummer van de afnemer gevraagd. Een gebruiker van mest, die geen boekhouding hoeft bij te houden, beschikt niet over een mestnummer.

Het mestnummer van de afnemer is noodzakelijk t.b.v. de controle op het Besluit gebruik dierlijke meststoffen. Het mestnummer dient te worden opgevraagd bij het Bureau Heffingen. Bekeken zal worden of dit kan worden vermeld op het afleveringsbewijs.

25. Veehouders die grond in gebruik hebben op basis van mondelinge overeenkomst of een pachtovereenkomst voor een kortere duur dan zes jaar, kunnen deze gronden niet gebruiken bij de berekening van de referentiehoeveelheid (en de grondgebonden en niet-grondgebonden produktierechten).

Bij de berekening van de plaatsingsruimte en de mestoverschothefving mag echter wel de goedgekeurde kortlopende pacht bij de landbouwgrond van het bedrijf gerekend worden. De mest die uitgereden wordt op percelen die op grond van mondelinge overeenkomst in gebruik zijn, dient in de mestboekhouding geregistreerd te worden als «mest afgezet buiten het bedrijf». Hiervoor dienen afleveringsbewijzen ingevuld te worden, waarbij de handtekening van de eigenaar noodzakelijk is. Dit wordt door de betrokkenen als een probleem ervaren.

In het Besluit gebruik is de eigenaar van de grond verantwoordelijk voor de naleving van de gebruiksnormen en dient daarom ook de afleveringsbewijzen te ondertekenen.

6.5.2. *Forfaitaire fosfaatproduktienorm per dier en het fosfaatgehalte in dierlijke mest*

De Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie geeft de forfaitaire fosfaatproduktienorm per dier per jaar aan. Deze fosfaatproduktienorm is in 1986 berekend als het verschil tussen de gemiddelde fosfaatopname via het voer en de gemiddelde fosfaatvastlegging in dierlijke produkten. De forfaitaire fosfaatproduktie is het uitgangspunt geweest voor de vaststelling van de referentiehoeveelheid en is dat nog steeds bij de bepaling van de fosfaatproduktie en het eventuele overschot. De vastgestelde referentiehoeveelheid is de basis van de controle op het uitbreidings- en nieuwvestigingsverbod en het omwisselingsverbod.

Om de hoeveelheid dierlijke mest te bepalen, die van een bedrijf met een fosfaatoverschot dient te worden afgevoerd, zijn in de Regeling vaststelling hoeveelheid fosfaat per 1000 kg dierlijke meststof de forfaitaire fosfaatgehalten (kg fosfaat per 1000 kg mest) vastgesteld.

Het betreft een berekend fosfaatgehalte, waarbij is uitgegaan van een optimale bedrijfssituatie. Beide regelingen vormen de uitgangspunten van de door de veehouders te voeren mestboekhouding, de daarvan afgeleide hoogte van de overschotheffing en de hoeveelheid af te voeren mest indien de mestproductie hoger is dan ingevolge de gebruiksnormen op eigen bedrijf kan worden toegepast.

Aandachtspunten:

26. Bij de opstelling van bovengenoemde Regeling zijn de zogenaamde dwergslachtkuikenmoederdieren en Jerseykoeien bij de diercategorieën slachtkuikenmoederdieren en melkkoeien getrokken om niet teveel differentiatie te krijgen in diercategorieën met bijbehorende forfaitaire fosfaatproduktienormen. In de praktijk is gebleken, dat genoemde diercategorieën een sterk van de forfaitaire norm afwijkende fosfaatmestproductie hebben. Bedrijven met een mestproductie groter dan 125 kg fosfaat per hectare per jaar betalen hierdoor feitelijk teveel overschotheffing, ofschoon de werkelijke mestproductie lager is.

Voorts is het in de pluimveehouderijpraktijk niet mogelijk om over te schakelen van slachtkuikenmoederdieren naar 25 à 30% meer dwergslachtkuikenmoederdieren (bij een gelijkblijvende *werkelijke* fosfaatmestproductie).

Binnen diercategorieën bestaat reeds zoveel variatie in de fosfaatuitscheiding per dier (onder andere afhankelijk van het produktie-niveau), dat het niet wenselijk is om voor dieren, waarvan de fosfaatuitscheiding in de meer extreme intervallen van de variatie gelegen is, aparte forfaitaire normen vast te stellen. Daarnaast zullen Jerseykoeien voor het grootste deel voorkomen op bedrijven met een fosfaatproduktie kleiner dan 125 kg per hectare per jaar, welke geen overschotheffing hoeven af te dragen. Voorts wordt verwacht dat met het invoeren van het Mineralen Aanvoer Registratie Systeem (MARS), waarbij afhankelijk van de technische produktieresultaten gebruik kan worden gemaakt van lagere forfaitaire fosfaatproduktienormen ten behoeve van de berekening van de overschotheffing en de af te voeren hoeveelheid mest, de bezwaren vanuit de slachtkuikenhouderij voor een belangrijk deel worden weggenomen.

27. In de varkenshouderij is in een normale situatie sprake van een evenwicht tussen de omvang van de zeugenstapel (inclusief het aantal biggen) en het aantal vleesvarkensplaatsen. Dit evenwicht wordt mede gestuurd door de marktsituatie. De Meststoffenwet gaat, op basis van de forfaitaire fosfaatproduktienormen voor de zeugen (inclusief biggen) en vleesvarkens, uit van een fosfaatneutrale omwisseling tussen zeugen en vleesvarkens in een verhouding van 1 op 2.74. In de praktijk betekent dit dat de omwisseling van zeugen naar vleesvarkens om bedrijfseconomische redenen vrijwel niet mogelijk is. Het omgekeerde kan wel. In de discussies rond het Verplaatsingsbesluit II is vanuit de zeugenhouderijsector de onmogelijkheid van het omwisselen van zeugen naar vleesvarkens bij de verhouding van 1 op 2.74 veelvuldig naar voren gebracht.

De huidige omwisselingsverhouding heeft een tweetal consequenties:

- a. Vanuit de sector wordt aangegeven dat het evenwicht tussen de omvang van de zeugen- en de vleesvarkensstapel kan worden verstoord. Dit kan resulteren in een zogenaamd biggenoverschot (1988-begin 1989);
- b. de vanuit een oogpunt van diergezondheid gewenste ontwikkeling naar gesloten bedrijven, waarop de voortgebrachte biggen eveneens worden afgemest, wordt tegengegaan.

ad a.

Wat betreft de situatie dat er sprake kan zijn van een biggenoverschot, is het echter de vraag of dat (alleen) een gevolg is van de omwisselingsverhouding. Op dit moment is er bij de huidige prijsverhoudingen namelijk geen biggenoverschot.

De afzet situatie op de EG-markt en de zogenaamde varkenscyclus hebben veel meer invloed op het evenwicht tussen de omvang van de zeugen- en vleesvarkensstapel.

ad b.

Uitgaande van de inkomensmogelijkheden van een volwaardige arbeidskracht zou de omwisselingsverhouding verruimd moeten worden naar ongeveer 1 op 7. Een mogelijkheid daartoe zou zijn het verlagen van de forfaitaire fosfaatproduktienorm voor zeugen door bijvoorbeeld geen rekening te houden met de fosfaatproduktie van de biggen. Nog afgezien van het feit dat alsdan nog geen verhouding 1:7 wordt bereikt verdwijnt een deel van de mestproduktie echter «uit beeld», hetgeen om principiële overwegingen niet wenselijk is. Voor het overige zal deze variant gepaard gaan met een toename van de fosfaatproduktie door de varkenshouderij. Daarnaast zijn aan deze variant zeer vergaande uitvoeringstechnische en juridische consequenties verbonden die eerder bij de totstandkoming van het Verplaatsingsbesluit II naar voren zijn gekomen.

Het wijzigen van de omwisselingsverhouding zeugen/vleesvarkens is derhalve geen directe mogelijkheid om aan bovengenoemde bezwaren tegemoet te kunnen komen. Daartoe is een verruiming van de mogelijkheden voor zeugenhouders om voortgebrachte biggen op hetzelfde bedrijf af te mesten noodzakelijk door een uitbreiding van de omvang van de mestproduktierechten op individuele bedrijven. Op basis van de doelstelling van de mestregelgeving dient dit niet gepaard te gaan met een toename van de totale landelijke mestproduktie. Het van kracht worden van de Wet verplaatsing mestproduktie biedt hiertoe verruimde mogelijkheden. Opgemerkt moet worden dat het aankopen van mestproduktierechten financieel gezien niet mogelijk is voor elk zeugenhouderijbedrijf.

28. In de praktijk blijkt dat er op sommige veehouderijbedrijven ondanks de invoering van de 2e kolom in werkelijkheid minder fosfaat wordt geproduceerd dan volgens de mestboekhouding is berekend. Hierdoor kan het zijn dat veehouders met een fosfaatproduktie van meer dan 125 kg per hectare worden benadeeld, omdat zij feitelijk te veel overschothoefting moeten betalen.

Het verschil tussen de werkelijke hoeveelheid geproduceerde fosfaat en de berekende hoeveelheid wordt veroorzaakt doordat er in de berekening wel rekening gehouden wordt met het fosforgehalte in het voer maar niet met de hoeveelheid voer. De variatie in fosfaatscheiding wordt met name bij varkens en pluimvee voornamelijk veroorzaakt door de hoeveelheid voer. Door de invoering van het Mineralen Aanvoer Registratiesysteem met ingang van 1990 is dit probleem opgelost omdat er naast het fosforgehalte in het voer ook rekening gehouden is met de hoeveelheid voer. Afhankelijk van de verstrekte hoeveelheid voer en het fosforgehalte in het voer kan de veehouder een andere, lagere fosfaatproduktienorm kiezen.

29. De omrekeningsnormen van kg fosfaat naar tonnen mest komen niet altijd overeen met de werkelijkheid. Hierdoor moeten veehouders soms op basis van de berekende hoeveelheid mest, meer mest afvoeren dan zij in werkelijkheid produceren.

De veehouder hoeft niet perse de omrekeningsnormen te hanteren; hij mag de afgevoerde mest ook laten bemonsteren op het fosfaatgehalte. Het nadeel is dat er alleen een betrouwbare methode is om uit de mesttank te bemonsteren. Dit betekent dat iedere partij mest die van het bedrijf wordt afgevoerd afzonderlijk moet worden bemonsterd. Hierdoor is het bemonsteren vrij arbeidsintensief en kostbaar. Op het IMAG is een onderzoek opgestart waarbij wordt gezocht naar een betrouwbare methode om een mestmonster direkt uit de mestsilo te nemen.

30. Kalvermesters hebben de mogelijkheid om van witvleesproduktie (alleen op basis van melk vetgemest) over te schakelen naar de rood(rose)vleesproduktie. De kalveren worden dan in groepen gehuisvest en op basis van een rantsoen van gedeeltelijk melk en gedeeltelijk snijmais en brok gedurende zes maanden slachtrijp gemaakt. In de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie is er alleen voor de witvleesproduktie een categorie vleeskalf van 0 tot 6 maanden opgenomen.

Nagegaan zal worden of voor de roodvleesproduktie een aparte categorie vleeskalf van 0 tot 6 maanden moet worden opgenomen.

valwen!

7. De handhaving en handhaafbaarheid

7.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is in het kader van de evaluatie ingegaan op de meest wezenlijke inhoudelijke onderdelen van het meststoffenbeleid. Voor veel van deze onderdelen geldt dat deze hun beslag hebben gekregen in regelgeving. Met deze regelgeving zijn de instrumenten gecreëerd om de beschreven doelstellingen ook daadwerkelijk te verwezenlijken.

Het is dan ook van groot belang om te streven naar zo effectief mogelijke regels, dat wil zeggen:

- regels waarvan mag worden verwacht dat daarmee de doelstellingen kunnen worden gehaald (zie hoofdstuk 5. en 6.);
- regels waarvan mag worden verwacht dat deze in redelijke mate door de betrokkenen worden geaccepteerd (zie hoofdstuk 5. en 6.);
- regels waarvan mag worden verwacht dat deze kunnen worden gehandhaafd.

In dit hoofdstuk zal het laatstgenoemde aspect aan de orde komen. Daarbij zal met name worden ingegaan op de geleverde handhavingsspanningen van de controlerende instanties en de handhaafbaarheid van de mestregelgeving. Met name de handhaafbaarheid is een relatief begrip; in het kader van de onderhavige evaluatie wordt er van uitgegaan dat regels **handhaafbaar** zijn indien deze met een redelijke (handhavings-) **inspanning** kunnen worden gehandhaafd. Hier dient echter te worden benadrukt dat de handhaafbaarheid van een regel geen op zichzelf staande zaak is. Zo is er bijvoorbeeld een duidelijke wisselwerking met een goede voorlichting en vooral ook met de mate waarin de regel door de betrokkenen wordt geaccepteerd. Zoals in het voorgaande is gebleken in de acceptatiegraad van de mestregelgeving, in het algemeen redelijk tot goed.

7.2 De handhaving

Bij de handhaving van de meststoffenregelgeving zijn mede op basis van ministeriële aanwijzingen de volgende instanties betrokken: de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij (AID), het Bureau Heffingen te Assen en de gemeente- en rijkspolitie.

Met inachtneming van de eigen rol en specifieke deskundigheid zijn reeds bij de aanvang van de meststoffenregelgeving tussen de voor de handhaving verantwoordelijke ministeries afspraken gemaakt over de taakverdeling. Voor wat betreft de AID, gemeente- en rijkspolitie zijn concrete werkafspraken opgenomen in het zogenaamde »Landelijke Draaiboek Mest«, een uitgave van het Openbaar Ministerie.

Omdat de mestregelgeving zich nog in een aanloopfase bevindt moet noodzakelijker wijs hier ook bij de handhaving rekening gehouden worden. In de beginfase zijn dan ook duidelijke accenten en prioriteiten gelegd, juist met het doel om ook voor de langere termijn een goede uitvoering van de mestregelgeving te kunnen waarborgen. Hierover bestaat steeds een goede afstemming met het Openbaar Ministerie. Om deze reden heeft de handhaving van de volgende onderdelen in deze fase prioriteit gehad:

- a. controle van de opgaven van de mestreferentiehoeveelheden;
- b. controle van de mestboekhouding, in het bijzonder de plicht tot invulling van het afsluitformulier;
- c. controle van het uitbreidings-, vestigings-, omwisselings- en verplaatsingsverbod;
- d. controle van het systeem van de overschotheffing.

De controle van de onderdelen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen heeft in deze fase door het Ministerie van Landbouw en Visserij, naast de gerichte controles op deze specifieke onderdelen, met name plaatsgevonden door »meeneemcontroles« in het kader van de controles van de andere onderdelen van de meststoffenregelgeving. Daarnaast is daarop gericht gecontroleerd door de korpsen van gemeente- en rijkspolitie.

ad a: Controle van de opgaven mestreferentiehoeveelheden

De controle en handhaving heeft – stapsgewijs aangegeven – als volgt plaatsgevonden:

- Per 31 december 1986 hebben de ca. 90 000 mestproducenten via een registratieformulier opgave moeten doen van de relevante gegevens.
- De gegevens van deze formulieren zijn vervolgens begin 1987 door het provinciaal apparaat van het Ministerie van Landbouw en Visserij (directeuren LNO en DBH's) beoordeeld. Op basis van deze beoordeling is een aantal gevallen via het Bureau Heffingen aan de AID doorgegeven.

Aldus heeft de AID ca. 7 000 bedrijven geselecteerd waarvan medio 1989 ca. 5 500 onderzoeken zijn afgerond. Van deze 5 500 gevallen zijn in ca. 1 800 gevallen kennelijke onjuistheden geconstateerd welke zijn gerapporteerd aan het Ministerie van Landbouw en welke via een beschikking van de Minister van Landbouw en Visserij leiden tot administratiefrechtelijke aanpassingen.

ad b: Controle van de mestboekhouding

Afsluitformulier

De controle en handhaving heeft over de eerste twee jaren – stapsgewijs aangegeven – als volgt plaatsgevonden:

Ca. 50 000 producenten (producenten met een mestreferentiehoeveelheid van meer dan 125 kg fosfaat per hectare per jaar) dienen vóór februari van elk jaar volgend op het jaar waarop mestboekhouding betrekking heeft, het afsluitformulier aan het Bureau Heffingen op te sturen. In eerste aanleg voldeden daaraan:

- met betrekking tot het afsluitformulier over 1987: ca. 34 000 producenten;
- met betrekking tot het afsluitformulier over 1988: ca. 41 000 producenten.

Het Bureau Heffingen heeft vervolgens aan de nalatigen een herinneringsbrief gezonden waarna met betrekking tot het afsluitformulier over 1987 en 1988 alsnog ca. 13 000 respectievelijk 8 000 producenten aan de plicht tot invulling en retournering voldeden. Na deze fase heeft de AID aan de resterende nalatigen een waarschuwing gezonden waarin werd aangekondigd dat procesverbaal zou worden gemaakt indien niet binnen de gestelde termijn zou worden gereageerd.

Dit resulteerde erin dat met betrekking tot het afsluitformulier over 1987 ongeveer 3 000 niet-inzenders in eerste instantie telefonisch zijn verhoord en – indien daartoe aanleiding was – nadien geverbaliseerd. Met betrekking tot het afsluitformulier over 1988 ging het hier om ongeveer 1 000 producenten.

De cijfers tonen een stijgende tendens van de naleving van dit onderdeel van de mestregelgeving.

Overige elementen van de mestboekhouding

De controles op deze punten hebben tot op heden in hoofdzaak als volgt plaatsgevonden:

- Controles die plaatsvinden gelijktijdig met de controle van de andere onderdelen van de meststoffenregelgeving (o.a. uitbreidings- en vestingsverbod, onderwerkverplichting).
- Gerichte controles op basis van geselecteerde gegevens van het Bureau Heffingen. Het gaat hier bijvoorbeeld om evidente situaties waar ten opzichte van de hoeveelheid geproduceerde mest geen of onvoldoende plaatsingsruimte is, of geen afleveringsbewijzen bekend zijn.
- Steekproefsgewijze controles.

Aldus hebben tot medio 1989 op deze punten ruim 2000 controles plaatsgevonden. Deze hebben geleid tot ca. 200 processen-verbaal. Het betrof een viertal aspecten: het niet bijhouden van de mestboekhouding; het onjuist bijhouden van de mestboekhouding; het niet uitschrijven van afleveringsbewijzen en het onvolledig uitschrijven van afleveringsbewijzen. Deze cijfers staan los van de hierboven beschreven controles op het insturen van het afsluitformulier.

ad c. Controle van het uitbreidings-, vestigings-, omwisselings- en verplaatsingsverbod

Het toezicht op de naleving van deze verboden kan plaatsvinden door jaarlijkse vergelijking van de informatie zoals die is opgegeven in het kader van de registratie van de bedrijfssituatie per december 1986 en de nadien aan het Bureau Heffingen verstrekte gegevens uit de mestboekhouding/afsluitformulier en de aangifte voor de overschotheffing. Voorts is het aldus mogelijk dat wordt geconstateerd dat onjuiste gegevens zijn verstrekt (bijvoorbeeld met het doel om te voorkomen dat een concrete overtreding van het verbod aan het licht komt). Mede op basis van administratieve vóórcontroles, zijn op deze onderdelen ca. 200 gerichte controles uitgevoerd. Daarbij werden ruim 100 overtredingen geconstateerd.

Bij de controle van het huidige Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet zijn in een aantal gevallen overigens specifieke problemen bv. splitsing van maatschappenesignaleerd door het strikte karakter van die regeling. Deze kunnen worden ondervangen door inwerkingtreding van het begin 1989 bij de Tweede Kamer ingediende Wetsvoorstel verplaatsing mestproductie. Behandeling van dit wetsvoorstel door het parlement heeft tot op heden echter nog niet plaatsgevonden.

ad d. Controle van het systeem van de overschotheffing

De inning van de overschotheffing vindt plaats door het Bureau Heffingen. Gebleken is dat de inning en de administratieve procedure omtrent de aangifte van de overschotheffingen, op basis van de wettelijke middelen (sancties) van de Meststoffenwet en de Algemene wet inzake rijksbelastingen administratiefrechtelijk goed handhaafbaar is: er behoeft dan ook in beginsel niet strafrechtelijk te worden opgetreden.

7.3. De handhaafbaarheid

Algemeen

Uitgangspunt voor deze paragraaf is dat regels pas handhaafbaar genoemd kunnen worden als deze met een redelijke inspanning kunnen worden gehandhaafd. Met inachtneming van het eigen specifieke karakter van de meststoffenregelgeving zijn daarbij met name de volgende aspecten van belang:

- een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatieverschillen;
- uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;

- regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare, dan wel objectief constateerbare feiten;
- regels moeten werkbaar zijn voor de gemiddelde, redelijk toegeruste (opsporings) ambtenaar.

Bij de formulering van de regelgeving wordt aan de handhavingsaspecten bij voortduring aandacht geschonken. In dat verband worden, gelet op de thans opgedane praktijkervaringen, in het navolgende dan ook enkele voorstellen aangekondigd. Daarbij zij overigens wel benadrukt dat in dit beginstadium aan de meststoffenregelgeving over handhavingsaspecten geen definitieve conclusies kunnen worden getrokken: de gedane constatering geven veeleer een tussenstand aan.

Handhaafbaarheid van de belangrijkste onderdelen van de mestregelgeving

- a. Juiste opgave mestreferentiehoeveelheden; uitbreidings-, vestigings- en omwisselingsverbod; verplaatsing van mestproductie; systeem van overschothefving.

Naar de huidige stand van de uitvoering mag worden geconcludeerd dat de handhaafbaarheid van deze onderdelen van de meststoffenregelgeving geen problemen met zich brengt. Mede op basis van het geautomatiseerde controlesysteem van het Bureau Heffingen geldt voor alle genoemde onderdelen dat deze met een redelijke inspanning effectief kunnen worden gehandhaafd.

Er is in dit stadium dan ook geen aanleiding om op deze punten met het oog op de handhaafbaarheid wijziging van regelgeving te overwegen.

- b. Mestboekhouding/afsluitformulier/afleveringsbewijs

Naar de huidige stand van de uitvoering is ook de regelgeving die betrekking heeft op de mestboekhouding in het algemeen in voldoende mate handhaafbaar.

Wel is gebleken dat in dit stadium de afleveringsbewijzen in een aantal gevallen niet of niet juist worden ingevuld, dan wel niet of vertraagd worden ingezonden. In de controle zal op dit punt meer nadruk worden gelegd. In overleg met de controlerende instanties en de Stichting Landelijke Mestbank zal in verband daarmee voorts aandacht worden geschonken aan het volgende:

- het vereenvoudigen en het gebruiksvriendelijker maken van het afleveringsbewijs;
- gerichtere voorlichting over het doel van het afleveringsbewijs.

Ten aanzien van het vereenvoudigen van de verzending is inmiddels een antwoordnummer ingesteld.

De handhaafbaarheid zou voorts kunnen worden vergroot indien in de regelgeving expliciet zou worden vastgelegd dat de leverancier van de dierlijke mest binnen een nader te bepalen termijn verplicht is het desbetreffende afleveringsbewijs aan de afnemer te doen toekomen. Op grond van de huidige regeling kan niemand daar strafrechtelijk op worden aangesproken. De daartoe strekkende wijziging van het Besluit mestbank en mestboekhouding wordt thans voorbereid. Mede in het belang van de handhaafbaarheid van de mestboekhouding, is thans reeds een wijziging doorgevoerd in verband met een specifieke boekhoudplicht voor grondwaterbeschermingsgebieden.

c. De gebruiksnormen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen

De handhaving van de gebruiksnormen is gekoppeld aan de mestboekhouding en de afleveringsbewijzen.

Gebleken is dat hoewel via de bovengenoemde administratieve controles weliswaar kan worden vermoed dat voor het desbetreffende jaar te weinig mest van het bedrijf is afgeleverd om aan de gebruiksnormen te kunnen voldoen, daarmee nog niet in alle gevallen op een strafrechtelijk voldoende wijze kan worden bewezen dat ook daadwerkelijk te veel mest op het land zelf is gebruikt.

De strafrechtelijke bewijslevering van dit laatste is ook in de praktijk gezien moeilijk. Tegen deze achtergrond wordt thans een aanpassing van de regelgeving voorbereid in die zin dat een formele relatie wordt gelegd tussen geconstateerde onregelmatigheden in de mestboekhouding (bijvoorbeeld: volgens de afleveringsbewijzen is te weinig mest van het bedrijf afgevoerd) en overtreding van de gebruiksnormen.

d. De overige bepalingen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen

– De uitrijverboden

Gebleken is dat de handhaafbaarheid van **het systeem** van de uitrijverboden geen grote problemen met zich brengt. Wel is de controle betrekkelijk arbeidsintensief omdat immers slechts de zogenaamde «zichtbare overtredingen» hier relevant zijn. Voorts is in de praktijk van het eerste toepassingsjaar (1988) gebleken dat het in artikel 6. van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen genoemde begrip »zandgrond« op onduidelijkheden kan stuiten.

De regeling is op dit punt dan ook zodanig aangepast dat met behulp van speciaal daarvoor vervaardigde kaarten is vastgelegd waar het uitrijverbod op bouwland en snijmaisgrond op zandgrond precies geldt.

De in artikel 9 van het Besluit dierlijke meststoffen opgenomen definitie van nagewas is niet duidelijk ten behoeve van de controle. Zoals reeds vermeld in par. 5.3. zal de Commissie van deskundigen t.a.v. de uitrijbepalingen hieraan aandacht besteden.

– De onderwerkverplichting

Ook de handhaafbaarheid van de onderwerkverplichting stuit als zodanig niet op problemen, zij het dat in de praktijk ook op dit punt is gebleken dat de controle daarvan in het algemeen arbeidsintensief is : ingevolge artikel 7, tweede lid, van het Besluit heeft de betrokkene de gelegenheid om tot uiterlijk »de dag na de dag van het gebruik« de desbetreffende mest alsnog onder te werken.

Gelet op de uitvoeringspraktijk is inmiddels overigens reeds een wijziging doorgevoerd teneinde buiten twijfel te stellen dat de in artikel 7 van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen bedoelde onderwerkverplichting voor alle braakliggende grond geldt, dus ongeacht of sprake is van bouwland, snijmaisgrond of onbeteeld grasland.

– Overige aspecten

Mede met het oog op de handhavingsaspecten is voorts een wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen tot stand gebracht die tegengaat dat (doelbewust) op een (kleine) oppervlakte grond onevenredig grote hoeveelheden mest worden gestort, gedumpt en dergelijke. Tot voor kort kon daartegen op grond van het Besluit gebruik niet adequaat worden opgetreden.

Aandachtspunten

31. Bij de controle van het huidige Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet zijn specifieke knelgevallen gesignaleerd door het strikte karakter van die regeling.

Dit kan worden ondervangen door inwerkingtreding van het in april 1989 aan de Tweede Kamer toegezonden voorstel Wet verplaatsing mestproductie.

32. Het systeem van de mestafleveringsbewijzen kan worden verbeterd door onder meer het vereenvoudigen en het gebruiksvriendelijker maken van het afleveringsbewijs.

Op het punt van de afleveringsbewijzen zal strenger worden gecontroleerd.

33. In het eerste toepassingsjaar van de mestuitrijverboden op zandgronden is gebleken dat het begrip »zandgrond« op problemen kan stuiten.

Door een wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen is daarin inmiddels voorzien: de gebieden waar het uitrijdverbod geldt worden voortaan aangegeven door middel van objectieve kaarten.

34. Gebleken is dat de handhaafbaarheid van de mestgebruiksregels (maximale hoeveelheden per hectare) kan worden verbeterd door in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen de controle op de naleving van de gebruiksnormen directer te koppelen aan de gegevens van de mestboekhouding. Deze wijziging is thans in voorbereiding.

35. Om een doelmatiger controle en handhaving van de onderwerkverplichting mogelijk te maken is het Besluit gebruik dierlijke meststoffen zodanig gewijzigd dat de onderwerkverplichting voor alle braakliggende grond geldt.

8. Voortgang in de realisatie van de oplossingsrichtingen

Om de mestoverschotproblematiek op te lossen is in het Mestactieprogramma (Tweede Kamer 1986–1987, 19 882 nrs. 1–2) gekozen voor drie oplossingsrichtingen te weten:

- Het verminderen van mest- en mineralenoverschot door middel van het treffen van maatregelen in de diervoeding.
- Het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet.
- Het behandelen (be- en verwerken) van mest.

Op de korte termijn ligt het zwaartepunt van de gekozen oplossingsrichtingen, naast het treffen van maatregelen in de diervoeding, op de mestdistributie. De derde oplossingsrichting – het be- en verwerken van mest – zal op langere termijn het belangrijkste onderdeel vormen van een structurele oplossing van de mestproblematiek. De aanpak van de oplossingsrichtingen op de korte en op de lange termijn dienen duidelijk in samenhang gezien te worden om te voorkomen dat de verschillende oplossingsrichtingen elkaar afremmen.

8.1. Vermindering van het mest- en mineralenoverschot door het treffen van maatregelen in de diervoeding

In het kader van deze brongerichte aanpak kan het mest- en mineralenoverschot verminderd worden door het treffen van een aantal maatregelen. Hiertoe is in de periode 1985–1986 het actieprogramma «Mineralen en zware metalen in diervoeders» *) uitgewerkt. In het actieprogramma is per element (fosfor, stikstof, koper, cadmium en zink) aangegeven hoe de beleidsinstrumenten onderzoek, voorlichting en wetgeving op korte termijn (1986–1988) en op middellange termijn (1989–1992) ingezet zullen worden.

De basis voor dit actieprogramma wordt gevormd door het in samenwerkingsverband door het Instituut voor Veevoedingsonderzoek (IVVO) te Lelystad en het Centrum voor Onderzoek en Voorlichting voor de Pluimveehouderij 't Spelderholt (COVP) te Beekbergen in 1985 opgestelde onderzoeksrapport »Berekeningen over de mogelijke vermindering van de uitscheiding van stikstof, fosfor, koper, zink en cadmium via de voeding door landbouwhuisdieren.

8.1.1. Huidige stand van zaken

Door de inzet van de beleidsinstrumenten onderzoek, voorlichtingen en wetgeving zoals omschreven in het genoemde actieprogramma zijn de volgende resultaten bereikt:

Fosfaat en stikstof

a. Varkens- en pluimveehouderij

Door het Produktschap voor Veevoeder is een schatting gemaakt van de afname van de uitscheiding van fosfor en stikstof per dier in de varkens- en pluimveehouderij in de periode 1985–1989*. Deze is als volgt:

	fosfor (%)	stikstof (%)
Vleesvarkens	10–15	5
Zeugen	7–10	3–5
Slachtkuikens	10–15	0
Leghennen	10	0–5

* Actieprogramma mineralen en zware metalen in diervoeders, mei 1987; LNV en VROM.

* Mest- en verzuringsproblematiek: mei

Om na te kunnen gaan of de geschatte fosfaat- en stikstofredukties in het veevoer daadwerkelijk gerealiseerd worden is het van belang dat er een goed monitoringssysteem voor de fosfor en stikstofgehalten in veevoer wordt opgezet.

Aangenomen is dat de vermindering in uitscheiding voor het belangrijkste deel gerealiseerd is door vermindering van gehalten in voer, (o.a. door fosforverlaagd voer) maar ook door verbetering van technische resultaten (zuiniger voerverbruik).

Om het gebruik van fosforarm voer te stimuleren is de «Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie» gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat varkens- en pluimveehouders die voer gebruiken met een laag fosforgehalte in de mestboekhouding een lagere norm (2e kolom) kunnen gebruiken om de mestproduktie vast te stellen.

Een lagere berekende fosfaatproduktie heeft tot gevolg dat in geval van een mestoverschot, minder mest van het bedrijf behoeft te worden afgevoerd en minder overschotheffing behoeft te worden betaald.

Het effect van het gebruik van fosforverlaagd voer op de vermindering van de totale fosfaatproduktie is niet exakt te bepalen omdat nog niet bekend is hoeveel veehouders gebruik hebben gemaakt van de tweede kolom in de mestboekhouding.

Het nadeel van deze regeling is dat er alleen rekening gehouden wordt met het fosforgehalte (en stikstof) in het voer, terwijl geen rekening wordt gehouden met de technische resultaten op het bedrijf.

Inmiddels is er een nieuw stimuleringssysteem ontwikkeld dat het bovengenoemde nadeel ondervangt, nl. het Mineralen Aanvoer Registratiesysteem (MARS).

Behalve met het fosfor- en voor vleesvarkens ook het stikstofgehalte wordt hierbij ook rekening gehouden met de hoeveelheid mengvoer die wordt verstrekt. De stimulans om het MARS toe te passen moet eveneens komen uit een lagere overschotheffing en lagere afzetkosten door meer plaatsingsruimte op het bedrijf.

Daarnaast is MARS een eerste aanzet om de varkens- en pluimveehouders meer inzicht te geven in de mineralenaanvoer en de benutting daarvan op het bedrijf. In 1989 is een proefproject opgestart om na te gaan hoe MARS geïncorporeerd kan worden in de mestboekhouding. Per 1 januari 1990 kunnen de varkens- en pluimveehouders, die aan bepaalde voorwaarden voldoen, gebruik maken van MARS.

b. Rundveehouderij

In de rundveehouderij is de fosfaatsuitscheiding per dier niet afgenomen. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat aan rundveevoerders nagenoeg geen voederfosfaten meer worden toegevoegd.

Ten aanzien van de vermindering van de stikstofuitscheiding per melkkoe is onduidelijk in welke mate de bedrijfsbegeleiding t.b.v. de meest optimale krachtvoersamenstelling tot nu toe heeft bijgedragen aan een verlaging van de stikstofuitscheiding per melkkoe. Hiervoor is nader onderzoek nodig.

Duidelijk is wel dat de afgelopen tien jaar de uitscheiding van stikstof door melkvee is afgenomen door aanpassing van het ruwvoerpakket. Het vervoederen van snijmais (eiwitarm) heeft enorme opgang gemaakt. In welke mate dit heeft bijgedragen aan vermindering in uitscheiding van stikstof is onduidelijk. Dit dient nagegaan te worden voor stal- en weideperiode.

Ook door verbetering van de conservering van ruwvoerders vindt er minder verspilling plaats van stikstof. Ingeschat wordt dat van 1980 tot nu toe daardoor de N-verspilling met 1,7 kg per jaar/koe is afgenomen.

Voor overig rundvee kan ervan uitgegaan worden dat tot nu toe geen verlaging van de stikstofuitscheiding per dier heeft plaatsgevonden.

a. *Koper*

Ten aanzien van koper is, via EG-regelgeving, reeds een vergaande verlaging van de toevoer via het voer naar het milieu gerealiseerd (ca. 75% per afgeleverd mestvarken in 1986 t.o.v. 1977). Slechts aan voeders voor jonge mestbiggen mag nog een – in absolute zin – bescheiden hoeveelheid koper worden toegevoegd vanwege groeibevorderende effecten.

Het verder verlagen van het maximum toegestane kopergehalte in voeders voor biggen heeft als nadeel een vermindering van voederbenutting en daardoor een toename van de mestproduktie per dier.

b. *Zink*

Doordat het toevoegen van zink een kostenpost is bij de mengvoederbereiding wordt toevoeging van dit element geminimaliseerd. Aanvullend kan worden opgemerkt dat de ontwikkelingen bij het element fosfor en koper ook als neveneffect een verlaging van gehalte aan zink in voeder met zich meebrengt.

c. *Cadmium*

Cadmium is uit diervoedingsoogpunt geen essentiële element. Het streven is daarom minimalisatie in diervoeder van het element.

Met betrekking tot diervoeders is de uitscheiding van cadmium vanaf 1985 gedaald door:

- verlaging van het gehalte aan cadmium in voederfosfaten
- verlaging van het gebruik van voederfosfaten.

Opgemerkt wordt dat voederfosfaten de belangrijkste bron is van de cadmiumtoevoer via diervoeder. Op termijn wordt verwacht dat nagenoeg geen voederfosfaat meer aan diervoeders wordt toegevoegd, wat inhoudt dat maximale reductie middels de oplossingsrichting veevoeding zal worden gerealiseerd.

8.1.2. Toekomstperspektief

1. Varkens- en pluimveehouderij

Voor de toekomst is door het Produktschap voor Veevoeder en het Instituut voor Veevoedingsonderzoek met betrekking tot de fosfaatuitscheiding door varkens en pluimvee berekend dat in het jaar 2000 de uitscheiding met 40–45 procent zal kunnen afnemen ten opzichte van 1985 indien fytase volledig wordt toegepast. Door het beschikbaar komen van het enzym fytase in de jaren 90, hoeft er nagenoeg geen voederfosfaat meer aan veevoer te worden toegevoegd. Een bijkomend positief neveneffect van het enzym fytase is dat ook het element zink beter beschikbaar komt voor het dier. Hierdoor hoeft in de toekomst geen extra zinktoevoeging in het voer meer plaats te vinden.

Doordat er in de toekomst nagenoeg geen voederfosfaten meer aan diervoeders worden toegevoegd zal de cadmiumuitscheiding ook afnemen. Het gebruik van voederfosfaat is nl. de belangrijkste bron van cadmiumtoevoer via diervoeders.

Bij het gebruik van fytase dient wel rekening gehouden te worden met een verandering van de fosfaat-stikstofverhouding in de mest; dit heeft consequenties voor de stikstofgift t.g.v. de toediening van dierlijke mest volgens de fosfaatsnorm.

Het gebruik van stikstof in varkens- en pluimveevoeders zal in de toekomst efficiënter gebeuren. Door het toepassen van meerfasenvoeding kan de uitscheiding aan stikstof met ca. 8 procent (1993) afnemen ten opzichte van het nivo van 1985.

Toepassing van synthetische aminozuren en enzymen in de varkens- en pluimveevoerders zouden een mogelijke verlaging in uitscheiding kunnen geven van nog eens ca. 7 procent (2000).

Geraamd wordt dat in het jaar 1991 de fosfaatuitscheiding in de varkens- en pluimveehouderij met 13% zal zijn verminderd ten opzichte van 1985. De stikstofuitscheiding zal ten opzichte van 1985 in 1991 niet verder zijn afgenomen dan in 1988 het geval was.

2. Rundveehouderij

In rundveemengvoerders worden nagenoeg geen voederfosfaten meer toegevoegd, daarom is een verlaging van het fosforgehalte alleen mogelijk wanneer gebruik wordt gemaakt van plantaardige veevoedergrondstoffen met een laag fosforgehalte. Aanpassen van die grondstof-samenstelling betekent echter een sterke kostenverhoging die niet in verhouding staat tot de te bereiken verlagingen.

In de melkveehouderij is een verdere verlaging van de stikstofuitscheiding mogelijk door middel van:

- intensivering van het gebruik van bedrijfsbegeleiding t.b.v. de meest optimale krachtvoersamenstelling (verlaging van ca. 2,2% stikstof per koe in de winterperiode en ca. 1,4% stikstof in de zomer). Met effectieve stimulansen en intensieve voorlichting zou dit in 1991 gerealiseerd kunnen worden.
- het gebruik van meerfasenvoeding via krachtvoerautomaten (verlaging van ca. 4% stikstof per koe/jaar). Toepassing van meerfasenvoeding is tussen 1995 en 2000 te realiseren.
- de introductie van het nieuwe eiwitwaarderingssysteem (verlaging van 3,6 tot 5,4% stikstof per koe/jaar). In 1993 is dit bij een adequate introductie te realiseren.
- gebruik te maken van ruwvoerders met een laag stikstof-gehalte, betere verteerbaarheid en een hoog energiegehalte.

Voor vleesvee kan eenzelfde vermindering van de stikstofuitscheiding als bij melkvee in de winterperiode gerealiseerd worden.

In het jaar 1991 wordt er voor de rundveehouderij geen vermindering van de fosfaat- en stikstofuitscheiding verwacht ten opzichte van 1988.

Aandachtspunten

36. Om na te gaan of de geschatte fosfaat- en stikstofredukties in het veevoer daadwerkelijk gerealiseerd worden zal een monitoringsysteem voor de fosfor- en stikstofgehalten in veevoer worden opgezet.
37. De huidige stimuleringsregeling t.b.v. fosforarm voer houdt geen rekening met de technische resultaten op het bedrijf.
Het ontwikkelde MARS-systeem dat per 1-1-1990 is ingevoerd houdt naast het fosfor- en stikstofgehalte ook rekening met de hoeveelheid voer.
38. Het actieprogramma «Mineralen en zware metalen in diervoeders» zal in 1990 worden geactualiseerd (Strategienota voeding en mest).

8.2. Het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet

De aanpak ten aanzien van het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet staat beschreven in de notitie «De afzetmogelijkheden van dierlijke meststoffen» (TK 1986-1987, nr. 1983) en de Strategienota Mestdistributie (LB-89-15). De volgende zaken staan hierbij centraal:

kwaliteitsverbetering van dierlijke mest, het creëren van infrastructurale voorzieningen en vergroting van de akseptatie van dierlijke mest. De Stichting Landelijke Mestbank heeft bij al deze zaken een belangrijke taak. Daarom zal het functioneren van de Mestbank in een aparte paragraaf behandeld worden.

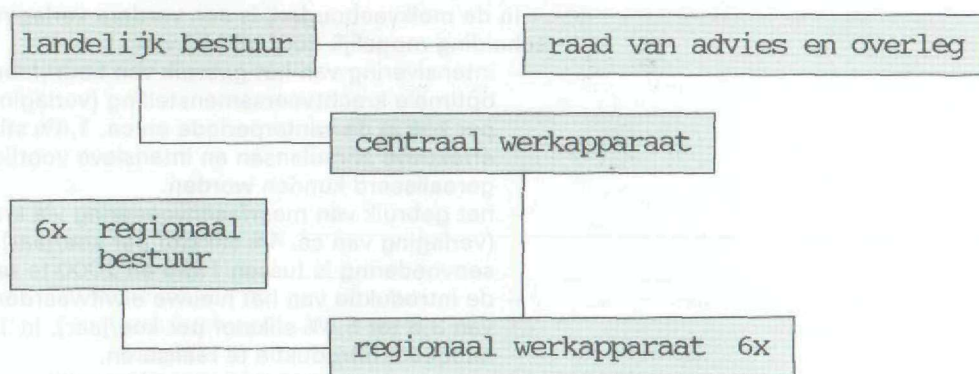
8.2.1. Het functioneren van de Stichting Landelijke Mestbank

Op grond van het Besluit mestbank en mestboekhouding is de Stichting Landelijke Mestbank (SLM) per april 1987 wettelijk belast met het bevorderen van een doelmatige afvoer van mestoverschotten en het op verzoek afnemen van mestoverschotten (de zgn. vangnetfunctie).

De organisatiestructuur

In de onderstaande figuur 8.2. is de organisatiestructuur van de Stichting Landelijke Mestbank weergegeven:

Figuur 8.2:



Het bestuur van de Stichting Landelijke Mestbank bestaat uit vertegenwoordigers van de drie centrale Landbouworganisaties en van de Voedingsbonden. De voorzitter van het bestuur wordt door de Minister van Landbouw en Visserij benoemd in overeenstemming met het Landbouwschap.

Aan het bestuur zijn adviserende leden toegevoegd, namelijk van het Ministerie van Landbouw en Visserij, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Landbouwschap. Tevens is een Raad van Advies en Overleg ingesteld die gevraagd of ongevraagd adviezen uitbrengt aan het bestuur van de Landelijke Mestbank.

Deze raad bestaat uit vertegenwoordigers van de Regionale Mestbanken en van de Gewestelijke Raden van het Landbouwschap.

Het centraal apparaat bestaat uit een landelijk sekretariaat dat gevestigd is in Den Haag en een automatiseringsafdeling die gevestigd is in Nijkerk. De zes Regionale Mestbanken zijn stichtingen en hebben een eigen bestuur. Zij geven in de regio ondersteuning en uitvoering aan het beleid van de Landelijke Mestbank. Zij staan daarom ook onder leiding van de directeur van de Landelijke Mestbank.

Het feit dat er al drie regionale mestbanken waren (Gelderland, Brabant en Limburg) alvorens de SLM is opgericht, heeft de keuze van de huidige structuur in belangrijke mate beïnvloed.

De indruk bestaat dat de organisatiestructuur veel overleg vergt en dat dit vaak ten koste gaat van de slagvaardigheid van de Mestbank.

Het bevorderen van een doelmatige afvoer van mestoverschotten

De Mestbank probeert de doelmatige afvoer van mestoverschotten te bevorderen d.m.v.:

- a. Bemiddeling bij het verhandelen van dierlijke meststoffen.

- b. Het verlenen van een bijdrage in de kosten van transport van dierlijke meststoffen, indien daarmee een doelmatige afvoer wordt bevorderd.
 - c. Het ontvangen, verwerken en bijhouden van gegevens op basis van de afleveringsbewijzen, waardoor men inzicht verkrijgt in de verschillende meststromen en de wijze waarop de mestafzet plaatsvindt.
 - d. Het zelf investeren en verhuren van verplaatsbare mestopslagen in de niet-overschotgebieden.
 - e. Voorlichting en informatie.
- ad a. De Mestbank bemiddelt tussen veehouders die mest moeten afvoeren en gebruikers van dierlijke mest, bv. akkerbouwers. De Mestbank vervoert zelf geen mest, maar vervult een stimulerende en bemiddelende rol bij mestdistributie. Een kwantitatieve beoordeling over de mate waarin de Mestbank heeft bemiddeld en hoeveel m³ mest hierbij betrokken was, is niet te geven omdat dit niet is geregistreerd. Uit de ITS-enquête blijkt dat 4% van de ondervraagde veehouders die hun mest moeten afzetten, dit doen via bemiddeling van de Mestbank.
- De Mestbank-activiteiten op het gebied van bemiddeling hebben er mede toe geleid, dat in de praktijk vaste relaties zijn ontstaan tussen mestproducerende bedrijven, het intermediair (loonwerkers, mesttransporteurs, etc.) en mestgebruikers.
- ad b. Voor dit onderdeel wordt verwezen naar de paragraaf 8.2.2.
- ad c. Sinds 1 mei 1987 registreert de Stichting Landelijke Mestbank de aan- en afvoer van dierlijke mest op bedrijfsnivo op basis van de afleveringsbewijzen, die aan de Mestbank worden toegezonden.
- De Mestbank heeft in april 1989 een rapportage uitgebracht over de geregistreerde afzet van dierlijke mest in 1987 en 1988. De gegevens van 1987 hebben betrekking op een deel van het jaar omdat de registratieplicht pas in de loop van 1987 van kracht is geworden.
- De Mestbank trekt op grond van de resultaten van de rapportage over de geregistreerde afzet van dierlijke mest in 1987 en 1988 (zie ook bijlage 2) de konklusie, dat het er op lijkt dat het huidige mestdistributiebeleid van de Stichting Landelijke Mestbank effect heeft en er daarom geen aanleiding is om dit beleid aan te passen.
- Op basis van de resultaten van de rapportage wordt echter niet duidelijk in welke mate het mestdistributiebeleid van de Stichting Landelijke Mestbank aan de afzet van dierlijke mest heeft bijgedragen, omdat de benodigde gegevens zoals de hoeveelheid mest die is getransporteerd via bemiddeling van de Mestbank, met uitzondering van het kwaliteitspremieringssysteem, niet is geregistreerd.
- Het resultaat van het ontwikkelde distributiebeleid is ondermeer af te leiden uit de omzet van het kwaliteitspremieringssysteem, de verhuur van mestopslag in akkerbouwgebieden en het kunnen voorkomen dat vangnetmest wordt aangeboden.
- ad d. Voor dit onderdeel wordt verwezen naar de paragraaf 8.2.3.
- ad e. Voor dit onderdeel wordt verwezen naar de paragraaf 8.2.4.

Het op verzoek afnemen van mestoverschotten, de zgn. vangnet functie

Het gaat hierbij om een afnameplicht van de Mestbank ten aanzien van boeren die als «laatste redmiddel» de mest aan de Mestbank aanbieden. De Mestbank moet daarom over mestopslagkapaciteit beschikken en heeft hiervoor een plan ontwikkeld. Het plan hield in dat (in 1988) 56 000 m³ mestopslagkapaciteit bij loonwerkers zou worden gerealiseerd. Per 1 november 1989 was er 30 000 m³ gerealiseerd en bevond

zich 10 000 m³ in de onderhandelingsfase. Het vangnetopslagplan stagneert met name omdat de benodigde vergunningenprocedures langer duren dan verwacht en omdat er bij loonwerkers meer belangstelling bestaat voor het proefproject mestopslagfaciliteiten van de Mestbank. Door dit proefproject hebben de loonwerkers nl. de mogelijkheid om hun mestopslagcapaciteit bij een akkerbouwer te plaatsen. Deze oplossing past ook beter in het bevorderen van een doelmatige afvoer van mest.

De Mestbank zal echter doorgaan met het realiseren van de benodigde vangnetopslagcapaciteit omdat het hier gaat om opslagcapaciteit in de overschotgebieden. Dit in tegenstelling tot het proefproject mestopslagfaciliteiten waarbij het gaat om opslagcapaciteit in de tekortgebieden.

De Mestbank heeft tot nu toe slechts 100 m³ mest ontvangen als vangnetmest. Deze geringe hoeveelheid is mede het gevolg van het ontwikkelde distributiebeleid van de Mestbank. Dit beleid is er namelijk op gericht de mestafzet zo veel mogelijk via het particulier initiatief te laten plaatsvinden, waardoor de mestmarkt zo min mogelijk wordt verstoord.

Daarom is het tarief voor de vangnetmest vrij hoog gesteld ($\pm$ f 20 per m³). Uit de ITS-enquête blijkt, dat 25% van de veehouders in noodgevallen bereid is het hoge tarief te betalen.

Naast de vangnetopslag beschikt de Mestbank over 3 300 m³ demontabele opslag (mestzakken) die kan worden verhuurd aan veehouders die de mest tijdelijk niet kunnen afzetten c.q. aanwenden en waarvan de opslagcapaciteit ontoereikend is. Hiervan is tot op heden nog geen gebruik van gemaakt.

Aansluitplicht

In artikel 9, derde lid, van de Meststoffenwet is de mogelijkheid gegeven om voor producenten van dierlijke meststoffen een aansluitplicht in te roepen. Hiervan is vooralsnog geen gebruik van gemaakt. In het Besluit mestbanken en mestboekhouding is opgenomen dat een en ander bij de evaluatie over de mestregelgeving aan de orde zal komen.

Gelet op het ontwikkelde beleid tot nu toe ervaart de Mestbank geen belemmeringen vanwege het ontbreken van een aansluitplicht. Met het ontwikkelde instrumentarium zijn de overschotten tot nu toe altijd af te zetten geweest. Het feit dat tot op heden de Mestbank praktisch geen «vangnetmest» aangeboden heeft gekregen, wijst hier ook op. Uit de Strategienota mestdistributie blijkt dat de overheid het particuliere initiatief ten aanzien van de distributie wil bevorderen en daarom nog geen gebruik wil maken van een aansluitplicht.

Financiering en besteding van de middelen

De Stichting Landelijke Mestbank wordt op basis van een ingediende begroting gefinancierd uit een deel van de overschotheffing. In tabel 7.2 is weergegeven hoe de verdeling is van de financiële middelen over de verschillende onderdelen op basis van de begroting van 1988 en 1989. Het gaat hierbij vooral om de bestuurskosten en de kosten van het centrale- en regionale werkapparaat. Het kwaliteitspremiëringssysteem, het vangnetopslagplan en het proefproject mestopslagfaciliteiten worden op projectbasis gefinancierd.

Tabel 8.2: De verdeling van de financiële middelen over de verschillende onderdelen (uitgedrukt in guldens en procenten) op basis van de begroting van de Mestbank in 1988 en 1989.

	1988	(fl,-)	1989	(fl,-)
Bestuurskosten	493 600	(8%)	416 545	(7%)
Centraal apparaat				
– automatisering	1 846 890	(30%)	1 252 899	(22%)
– landelijk sekr.	1 134 120	(18%)	1 083 661	(19%)
Regionaal apparaat	2 412 640	(38%)	2 044 612	(36%)
Voorlichtingsprojecten	481 650	(6%)	901 407	(16%)
Totaal	6 368 900		5 699 124	

Veehouders en Mestbank

Uit de ITS-enquête blijkt, dat 12% van de veehouders wel eens gebruik heeft gemaakt van de diensten van de Mestbank. In de meeste gevallen ging dat om het inwinnen van advies, maar ook op bemiddeling bij de afzet en op bemonstering is door diverse bedrijfs hoofden een beroep gedaan. Het overgrote deel van de veehouders (86%) vindt het terecht dat de Mestbank is ingesteld. Op de vraag of men vindt dat de Mestbank goed of slecht funktioneert vond 4% dat deze slecht funktioneert, 24% vond dat het redelijk of redelijk goed funktioneert en 65% van de veehouders had geen mening.

Aandachtspunt

39. De indruk bestaat dat de organisatiestructuur veel overleg vergt en dit vaak ten koste gaat van de slagvaardigheid van de Mestbank.

Daarom zou een organisatieadviesbureau ingeschakeld kunnen worden dat in overleg met de Mestbank een onderzoek gaat doen naar de efficiëntie, de effectiviteit, en de slagvaardigheid van de Mestbank. Daarbij zou ook rekening gehouden moeten worden met de positie die de Mestbank zal gaan vervullen in het kader van de mestverwerking.

8.2.2. Kwaliteitsverbetering van dierlijke mest

Bij de kwaliteit van de mest gaat het zowel om de samenstelling van de mest alsook om eventuele schadelijke verontreinigingen zoals onkruidzaden en ziekteverwekkers. De Stichting Landelijke Mestbank heeft het kwaliteitspremiëringssysteem geïntroduceerd om de kwaliteit van de mest te verbeteren. Het systeem beoogt naast de kwaliteitsverbetering van de mest waarbij het met name gaat om verhogen van het drogestof gehalte ook de distributie van de beste mest over grotere afstanden te bevorderen.

Voor de beschrijving van het systeem en kwantitatieve informatie wordt verwezen naar de voortgangsrapportage ultimo 1988 in het kader van het mestactieprogramma.

Sinds de invoering van het systeem is er voor alle drie voor premie in aanmerking komende mestsoorten die zijn getransporteerd met een kwaliteitspremie (varkens-, kippen- en rundmest) sprake van een stijging van de gewogen gemiddelde drogestof gehalten. Opgemerkt dient te worden dat de stijging van drogestof gehalten niet alleen de verdienste hoeft te zijn van het kwaliteitspremiëringssysteem. Voorlichting en het feit dat veehouders over het algemeen de beste mest (hoog ds-gehalte) afvoeren hebben hiermede invloed op.

De indruk bestaat dat ook voor de overige mest die niet getransporteerd is in het kader van het kwaliteitspremiëringssysteem een stijging van het drogestofgehalte is opgetreden. Dit zou met name veroorzaakt zijn door het verminderde watergebruik.

Ten behoeve van de voorlichting heeft de Stichting Landelijke Mestbank bedrijfsbezoekers in dienst die op vrijwillige basis bedrijfssituaties op het facet mest doorlichten. Daarnaast geven ook overheidsvoorlichters voorlichting over aanpassingen in de bedrijfsvoering, waardoor de mestkwaliteit kan verbeteren.

Aandachtspunten t.a.v. de uitvoering van het kwaliteitspremieringssysteem zijn:

40. In het begin was er sprake van onvoldoende draagvlak voor het premiëringssysteem met name in de tekortgebieden. Met name door het afstandskriterium van 100 km vonden de veehouders in de tekort gebieden dat zij onvoldoende gebruik konden maken van het systeem;
41. Problemen rond de bemonstering van de mest door de Mestbank in het kader van het systeem en de geringe mogelijkheden hiertegen in beroep te gaan.

Deze aandachtspunten zijn in het nieuwe reglement per 1 april 1989 ondervangen.

42. In de eerste fase van de mestverwerking bestaat er een concurrentie tussen afzet door distributie op grote afstand en afzet naar mestverwerking. Hoewel de concurrentie eerder een gevolg is van het verschil in afzetkosten, kan niet ontkend worden dat ook het vigerende kwaliteitspremiëringssysteem hieraan bijdraagt.

De kwaliteitspremiëringssysteem zal worden aangepast, zodat de aanvoer van mest naar mestverwerkingsfabrieken ook onder deze regeling zal vallen.

43. Het kwaliteitspremiëringssysteem heeft van EG-zijde de goedkeuring tot 1 april 1990.

Er zullen initiatieven worden ondernomen om van EG-zijde goedkeuring te verkrijgen om het kwaliteitspremiëringssysteem ook in de komende jaren te kunnen toepassen. Daarmee wordt er overigens van uit gegaan dat het aangepaste systeem in de loop der jaren afgebouwd zal worden.

8.2.3. Het creëren van infrastrukturele voorzieningen

Bij het creëren van infrastrukturele voorzieningen moet vooral gedacht worden aan het realiseren van opslag voor de mest in de afzetgebieden. Dit ten behoeve van een doelmatig gebruik van het transportmaterieel en ter verbetering van de beschikbaarheid van de mest voor de gebruiker. De aanwending van dierlijke mest in de afzetgebieden vindt nl. hoofdzakelijk plaats in het najaar waardoor over het jaar gespreid transport slechts mogelijk is als kan worden beschikt over voldoende opslagmogelijkheden.

Om de opslag in met name de afzetgebieden te stimuleren zijn medio februari 1988 in het kader van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw de volgende twee Bijdrageregelingen in het leven geroepen:

- De Bijdrageregeling Gezamenlijke Opslag;
- De Bijdrageregeling individuele mestopslag op akker- en tuinbouwbedrijven.

Op basis van de kwantitatieve informatie uit de voortgangsrapportage ultimo 1988 in het kader van het Mestactieprogramma kan worden gekonkludeerd, dat beide Bijdrageregelingen nauwelijks of niet bijdragen aan een vergroting van de opslagcapaciteit in de afzetgebieden. De belangrijkste reden hiervoor is dat akkerbouwers niet bereid zijn om te investeren in mestopslag. Daarom is het Proefproject mestopslag faciliteiten van de Stichting Landelijke Mestbank in september 1988 gestart. Het Proefproject behelst de bouw van demontabele silo's op akkerbouwbedrijven. De Mestbank verhuurt deze voorzieningen ten behoeve van opslag in afzetgebieden met een totale capaciteit van 125 000 m³. Het project is positief ontvangen; eind juni 1989 was deze beschikbare capaciteit reeds volgeboekt. Op basis hiervan heeft de Mestbank een vervolgaanvraag ingediend om nog 150 000 m³ extra te kunnen verhuren, die inmiddels is toegezegd. Van deze 150 000 m³ is t/m augustus 1989 120.000 m³ aangevraagd.

8.2.4. Vergroting van de akseptatie voor dierlijke mest

Naast kwaliteitsverbetering van dierlijke mest en het creëren van infrastrukturele voorzieningen kan de akseptatie van dierlijke mest vergroot worden door:

a. Het afsluiten van mestafzetovereenkomsten

Een mestafzetovereenkomst tussen een producent en een afnemer van dierlijke mest heeft als voornaamste doel het bevorderen van de mestafzet naar de tekortgebieden, doordat er voorwaarden in opgenomen kunnen worden die een garantie bieden voor zowel de producent als de afnemers. Voorwaarde daarbij is dat de mest op een milieuhygienische verantwoorde manier wordt afgezet. Om het totstandkomen van afzetcontracten voor die gevallen te stimuleren is een vermindering van de overschotheffing ingevoerd. De producent die een mestafzetovereenkomst afsluit komt in aanmerking voor het gereduceerde tarief van de overschotheffing.

Exakte gegevens omtrent het aantal afgesloten afzetovereenkomsten zijn nog niet beschikbaar. Wel blijkt op basis van informatie op de afleveringsbewijzen dat er in 1987 sprake was van $\pm$ 1000 afzetovereenkomsten. Hiervan blijken er veel niet aan de wettelijke voorwaarden te voldoen. Om die reden heeft o.a. de Stichting Landelijke Mestbank een modelkontraakt opgesteld, als hulpmiddel voor de veehouders.

De oorzaak van het feit dat er niet zoveel afzetovereenkomsten zijn afgesloten is met name gelegen in het feit dat er weinig directe contacten zijn tussen de producent en de akkerbouwer van dierlijke mest.

Aandachtspunten:

44. Akkerbouwers blijken vaak onbekend te zijn met de mogelijkheden van afzetovereenkomsten.

Er zal daarom meer voorlichting gegeven moeten worden over de afzetovereenkomsten. Daarnaast kunnen mesttransporteurs en loonwerkers een stimulerende vervullen.

45. Mesttransporteurs en loonwerkers sluiten liever zelf afzetovereenkomsten af met de producent en de afnemer omdat zij dan niet afhankelijk zijn van de vorm en aard van de partijen bij de verdeling van mest aan de afnemers. Zij willen daarom dat de wettelijke voorwaarden zodanig gewijzigd worden dat wanneer een producent een afzetovereenkomst met een mesttransporteur of loonwerker afsluit, deze ook in aanmerking komt voor het gereduceerde tarief van de overschotheffing.

Het inschakelen van derden bij afzet kan afbreuk doen aan het volgende uitgangspunt van de afzetovereenkomst: het waarborgen dat de door de individuele producent geproduceerde mest op milieuhygiënische wijze wordt afgezet aan gebruikers, dat wil zeggen volgens de norm van 125 kg fosfaat per hectare per jaar. Dit betekent dat er voor dit doel rechtstreekse contacten moeten bestaan tussen de producenten zelf en de gebruikers. Bij inschakeling van derden rijzen er grote controle-problemen bij de vraag of de mest inderdaad milieuhygiënisch wordt afgezet.

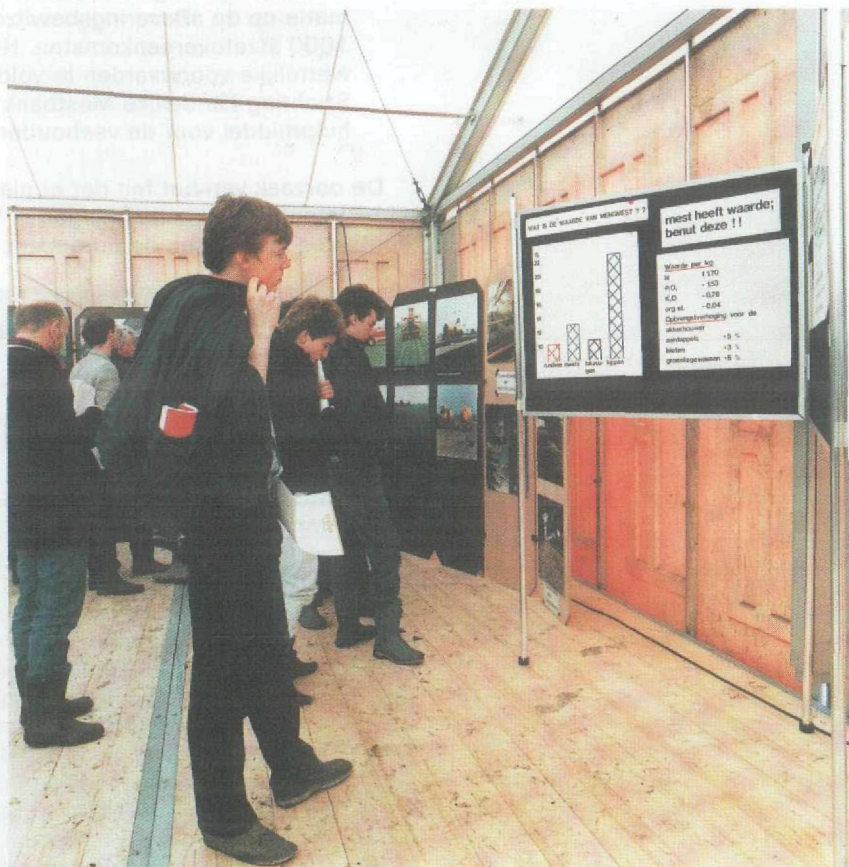
Daarnaast zal dit tot gevolg hebben dat de inkomsten van de overschotheffing drastisch af zullen nemen; immers iedere producent die een contract afsluit met een loonwerker of transporteur komt voor een gereduceerd tarief in aanmerking.

46. De voorwaarde dat minimaal 500 kg fosfaat wordt afgenomen is voor sommige afnemende bedrijven een probleem omdat zij minder mest nodig hebben.

De benedengrens van 500 kg fosfaat heeft tot doel de mestleveranties tussen producent en gebruiker bestendigheid te geven. Er dient een zekere spreiding van mestleveranties te zijn over de jaren die de overeenkomst omvat. Het is door het kiezen van de benedengrens niet mogelijk om één jaar een grote hoeveelheid mest en het tweede jaar een zeer kleine hoeveelheid mest af te zetten.

b. Voorlichting over dierlijke mest

Door middel van voorlichting over de bemestingswaarde en het gebruik van dierlijke mest aan akkerbouwers kan worden bereikt dat dierlijke mest een vastere plaats in de bedrijfsvoering inneemt. Daarbij is het van belang dat ingespeeld wordt op de besparing van kunstmest. De Stichting Landelijke Mestbank heeft in 1988 een tweetal mestadviseurs aangesteld die zich specifiek bezighouden met promotie-activiteiten voor het produkt dierlijke mest in de afzetgebieden. De overheid geeft al jaren voorlichting aan akkerbouwers over de toepassing van dierlijke mest. De voorlichting zal in de komende jaren moeten worden geïntensiveerd, zodat er meer akkerbouwers op de hoogte zijn van de bemestingswaarde en de wijze van gebruik van dierlijke mest.



Voorlichting over de toediening en bemestingswaarde van dierlijke mest levert een bijdrage aan de vergroting van de acceptatie van dierlijke mest door akkerbouwers.

c. Een goed bemonsterings- en analyseringssysteem evt. in combinatie met een certificeringssysteem

De akkerbouwer heeft behoefte aan informatie over de samenstelling en daarmee over de kwaliteit van dierlijke mest.

Het gaat daarbij niet alleen om het drogestofgehalte, maar ook om het organische stofgehalte en de gehalten aan stikstof, fosfor en kalium. Hiervoor is een goed bemonsterings- en analysesysteem noodzakelijk.

Momenteel is het mogelijk om een voldoende representatief monster te nemen uit de tank waarmee de mest vervoerd wordt.

Echter het bemonsteren van elke tank brengt hoge kosten met zich mee en lijkt moeilijk in de praktijk uitvoerbaar. Een oplossing hiervoor is het bemonsteren van de mest in de mestkelder of mestsilo. Over de betrouwbaarheid van deze methode bestaat echter geen zekerheid.

Het IMAG heeft onlangs een onderzoek opgestart naar de mogelijkheden van het bemonsteren van mest in de mestkelder.

Om te voorkomen dat bij de analyse van mest verschillen ontstaan is het van belang dat er een gestandaardiseerd analysevoorschrift wordt opgesteld. In november 1988 is men vanuit het onderzoek begonnen met het opstellen van een gestandaardiseerd analysevoorschrift. Tot nu toe is er nog geen definitief voorschrift vastgesteld.

Wanneer er voldoende zicht is op de mestkwaliteit dan kan daar ook een certificaat aan worden verbonden zodat dit ook in de prijs die de akkerbouwer er voor moet betalen tot uiting kan komen. Hierin kan o.a. ook worden opgenomen dat de mest vrij is van onkruidzaden en ziektekiemen.

8.2.5. Toekomstperspectief

Met het oog op het inschatten van de mogelijkheden om de mestafzet via distributie te verruimen is het zinvol om na te gaan in hoeverre het potentieel aan afzetmogelijkheden in 1988 is benut. Voor de berekening van dit potentieel kunnen verschillende uitgangspunten worden gehanteerd.

In de eerste plaats kan het reeds genoemde onderzoek van NSS Agrimarketing een referentie bieden. NSS achtte een toename van de afzet ten opzichte van het seizoen 1986/1987 (8 miljoen ton) met ongeveer 4,5 miljoen ton mogelijk. In paragraaf 5.1. is gesteld dat de afzet sinds de seizoenen 1985/1986 en 1986/1987 is toegenomen met 3,7 tot 4,8 miljoen ton bij een afzet van 12,8 miljoen ton mest. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het beschikbare afzetpotentieel in 1988 vrijwel volledig is benut.

In de tweede plaats kan de plaatsingsruimte op potentieel mestafnemende bedrijven worden berekend. Wanneer deze plaatsingsruimte uitgedrukt in tonnen fosfaat (295 000 ton) wordt vergeleken met de hoeveelheid mest die in 1988 is afgevoerd van de mestproducerende bedrijven (62 000 ton) dan blijkt 21% van de beschikbare plaatsingsruimte te zijn benut.

Hierbij dient wel het volgende te worden opgemerkt:

- De plaatsingsruimte is berekend op basis van de normen in de eerste fase. In de tweede fase van de mestregelgeving is de plaatsingsruimte kleiner als gevolg van een strengere fosfaatsnormering.
- De beschikbare plaatsingsruimte zal nooit in zijn geheel worden benut. De benutting zal afhangen van de acceptatie van dierlijke mest door de gebruiker. De acceptatie verschilt per gebied; in het concentratiegebied is de acceptatie van mest groter dan in de tekortgebieden.
- De gemiddeld haalbare acceptatie in de Strategienota distributie van bouwland wordt geschat op 70 kg fosfaat per hectare. Een verplichting tot mestinjectie en een eventuele uitbreiding van het uitrijverbod, zodat in het najaar geen natte mest meer kan worden uitgereden, kan deze acceptatie nadelig beïnvloeden.

De inspanningen die momenteel worden geleverd ten aanzien van de vergroting van de acceptatie voor dierlijke mest zoals kwaliteitsverbetering van dierlijke mest en het creëren van infrastructurele voorzieningen bieden perspectief om met name de mestafzet in de tekortgebieden (akkerbouw) te vergroten.

Op de mogelijkheden om de hoogte van de acceptatiegraad en de gemiddelde hoeveelheid mest die de mestgebruikers afnemen te vergroten zal nader worden ingegaan in paragraaf 8.4.

8.3. Het centraal behandelen (be- en verwerken) van mest

In de Strategienota Mestverwerking (TK, 1987-1988, 10398 nrs 1-2) wordt deze oplossingsrichting, vooral met het oog op de niet-plaatsbare overschotten die na invoering van de tweede fase van de mestregeling ontstaan, nader uitgewerkt. De maatregelen voor de realisatie van de mestverwerking kunnen verdeeld worden in maatregelen betreffende het onderzoek, de proeffase en de uiteindelijke realisatie van de groot-schalige mestverwerkingsinstallaties.

8.3.1. Maatregelen met betrekking tot onderzoek

De projecten die binnen het thema mestverwerking van het Financieringsoverleg in gang zijn gezet zijn in hoofdzaak gericht op de groot-schalige verwerking van mest. Het onderzoek richt zich zowel op de optimalisatie van technieken die op relatief korte termijn voor groot-schalige verwerking van mest kunnen worden ingezet (eerste generatie technieken) als op de technische haalbaarheid van nieuwe technieken die naar verwachting op middellange termijn inzetbaar zullen zijn, de zogenaamde tweede generatie technieken. Sinds het van start gaan van het Financieringsoverleg in 1985 is in totaal voor 12 miljoen gulden aan bijdragen voor mestverwerkingsprojecten toegezegd. Met de resultaten van de projecten die in dit kader worden uitgevoerd wordt een belangrijke impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling van technische kennis ten behoeve van mestverwerking.

8.3.2. Maatregelen met betrekking tot de proeffase

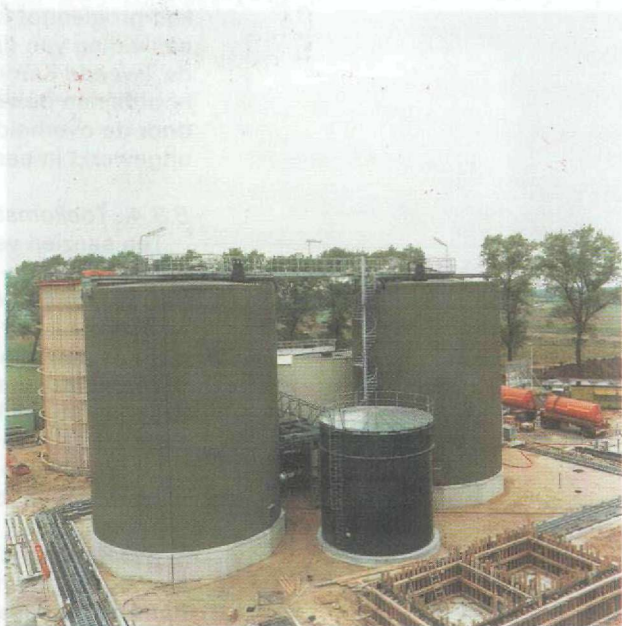
Nadat via onderzoek vele mogelijkheden van mestverwerking zijn uitgetest, is het zaak ook op praktijkschaal de mogelijkheden van mestverwerkingsprocedures te beproeven. De Bijdrageregeling Proefprojecten Mestverwerking is tot stand gebracht om initiatieven in die richting te ondersteunen. In de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen beproevingsinstallaties, proeffabrieken en voorzuiveringsinstallaties. Beproevingeninstallaties zijn veelal relatief kleinschalige projecten, waarin een bepaalde techniek wordt beproefd. Bij proeffabrieken gaat het om in serie geschakelde machines en installaties, waarmee het totale proces van verwerking van verse mest tot een afzetbaar eindproduct wordt getest. Voorzuiveringsinstallaties tenslotte scheiden de waterrijke mestsoorten in een effluent dat op een rioolwaterzuiveringsinstallatie kan worden geloosd en een in de landbouw afzetbare vaste fraktie. Het beproevingskarakter is in het geval van de voorzuiveringsinstallaties in mindere mate aanwezig. Het tot stand komen van enkele van deze installaties is nodig, aangezien voor de waterrijke mestsoorten thans nog geen alternatieve afzetmogelijkheden voorhanden zijn.

De Bijdrageregeling is in 1989 zodanig uitgebreid dat ook investeringen ten behoeve van milieuhygiënisch gekonditioneerde opslag en verwerking van pluimveemest voor een bijdrage in aanmerking komen.

Van het beschikbare bedrag van f 36,5 miljoen (1987 t/m 1991) ten behoeve van de Bijdrageregeling vanuit het Mestactieprogramma is t/m augustus 1989 ruim f 21 miljoen toegezegd aan 11 projecten. Het betreft twee beproevingsinstallaties, 8 proeffabrieken en één voorzuiveringsinstallatie. Voor een beschrijving van de verschillende projecten wordt verwezen naar de voortgangsrapportages onderzoek en ontwikkeling mestproblematiek in het kader van het Mestactieprogramma.



Nadat via onderzoek verschillende mestverwerkingstechnieken zijn uitgetest worden deze op praktisch schaal beproefd.



Daarnaast is een tiental projecten aangemeld voor een bijdrage uit de regeling. Van deze projecten is de definitieve bijdrage-aanvraag in voorbereiding.

Bij het opzetten van proeffabrieken blijkt dat er zich een aantal knelpunten voordoen, die ook ten aanzien van de realisatie van industriële mestverwerking een rol kunnen spelen. Deze knelpunten hebben met name betrekking op de vergunningenprocedures, de financiering van de proeffabriek en de aanvoer van de mest. De vergunningenprocedures blijken langer te duren dan was voorzien.

De financiering door derden en de aanvoer van mest wordt bemoeilijkt doordat er een zekere concurrentie is tussen de distributie en verwerking van mest in de eerste fase van de mestwetgeving. In de eerste fase kan alle overschotmest in principe worden afgezet naar »niet-overschot bedrijven«. Doordat dit in veel gevallen goedkoper is dan verwerking loopt men tegen de situatie aan, dat de veehouder financieel niet wil participeren bij de opzet van een proeffabriek voor mestverwerking. Voorzover dit wordt veroorzaakt door het kwaliteitspremiëringssysteem zal aan de Mestbank worden verzocht om aan deze problematiek iets te doen. Hierbij wordt o.a. gedacht aan het verruimen van het kwaliteitspremiëringssysteem voor de aanvoer van mest die verwerkt wordt.

8.3.3. Maatregelen met betrekking tot grootschalige installaties

In juni 1988 is in het kader van de Strategienota Mestverwerking door de Ministers van Landbouw en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Commissie Realisatie Mestverwerking ingesteld onder voorzitterschap van de heer S.J. van Eijkelenburg. Deze Commissie had als opdracht de knelpunten te inventariseren die de totstandkoming van een mestverwerkingscapaciteit van enige miljoenen tonnen in het jaar 1991 belemmeren en te adviseren op welke wijze deze knelpunten kunnen worden opgelost. De Commissie heeft in maart 1989 haar eindrapport aangeboden en signaleert hierin een drietal hoofdknelpunten: de zekerheidsstelling van aanvoer van mest naar de verwerkingsinstallaties, de financiering en de vergunningverlening. In haar rapport geeft de Commissie een blauwdruk voor een organisatorische- en financiële structuur waarbinnen mestverwerking tot stand kan komen en uit

kan groeien tot een zelfstandige en perspectiefvolle bedrijfstak. Naar aanleiding van dit rapport is een Kabinetsstandpunt voorbereid, dat naar de Tweede Kamer is verstuurd. Het Kabinetsstandpunt onderschrijft op hoofdlijnen de voorstellen van de Commissie. Deze voorstellen zullen door de overheid en het landbouwbedrijfsleven gezamenlijk worden uitgewerkt in een voor dit doel in te stellen projectgroep.

8.3.4. Toekomstperspectief

Ten aanzien van de mogelijkheden van de realisering van grootschalige mestverwerking is de Commissie Realisatie Mestverwerking van mening dat, gezien de gesignaleerde knelpunten, er in 1992 twee mln. en in 1994 tenminste vijf mln. ton kan worden gerealiseerd. In 1990 zal er door de dan inmiddels gereed zijnde proefinstallaties ca. 400 000 ton verwerkingscapaciteit beschikbaar zijn. De Commissie is van mening dat door gezamenlijke inspanningen de realisering van mestverwerking van twee mln. ton in 1992 en vijf mln. ton in 1994 zeker gesteld kan worden.

Door de sektor zelf zal gezorgd moeten worden dat er in 1996 tien miljoen ton en in 2000 twintig miljoen ton mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is.

Het Kabinet is van mening, dat het projectmanagement met voldoende bevoegdheden moet worden uitgerust teneinde slagvaardig te kunnen optreden op basis van een strak tijdschema. Dit tijdschema zal gebaseerd moeten zijn op een te behalen mestverwerkingscapaciteit van minimaal 6 miljoen ton mest in 1994. In vervolg hierop is het Kabinet van oordeel dat, indien in 1994 de voorziene capaciteit niet is gehaald, het nemen van volumemaatregelen onvermijdelijk is.

In 1991 wordt de mestverwerkingscapaciteit op basis van de huidige initiatieven geschat op: 275 000 ton mestvarkensmest, 200 000 ton kippenmest en 450 000 ton kalvergiër.

Ten aanzien van de netto kosten van verwerking d.w.z. aanvoer- en verwerkingskosten vermindert met produktopbrengst heeft de Commissie aangegeven dat deze binnen enkele jaren naar de huidige inzichten f 10 á f 15 per m³ mest zullen bedragen, terwijl op wat langere termijn de tweede generatie technieken zelfs kostenneutraal zouden kunnen gaan werken.

8.4. Het perspectief voor de 2e fase.

8.4.1. Inleiding

Om antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de drie oplossingsrichtingen tezamen perspectief bieden voor de toekomst, met name ten aanzien van de aanscherping van de normering in de 2e fase inclusief de normen voor de fosfaatverzadigde gronden en de grondwater- en bodembeschermingsgebieden, is het van belang na te gaan hoe de mestproduktie en het mestoverschot zich in de toekomst zullen ontwikkelen. Daartoe zijn door het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) berekeningen uitgevoerd. De uitgangspunten voor de berekeningen zijn vastgesteld in overleg met het LEI en het Consulentenschap in Algemene Dienst voor Bodem, Water en Bemesting.

8.4.2. Uitgangspunten bij de berekening van de mestproduktie en het mestoverschot

a. Het aantal dieren

Voor het aantal dieren in 1985, 1987 en 1988 is de landbouwtelling gehanteerd. Voor de periode 1989 tot en met 1995 is aangenomen dat het aantal dieren gelijk zal blijven t.o.v. 1988. Daarbij is voor rundvee de

redenering gevolgd dat de voorziene vermindering van de melkveestapel ten dele zal worden gecompenseerd door een stijging van de vleesveestapel. Daarenboven is er rekening mee gehouden dat door stijging van de melkproductie per koe het aantal koeien weliswaar daalt, maar de mestproductie van de melkveestapel niet evenredig afneemt, aangezien de mestproductie per koe in dat geval zal stijgen. Per saldo is er derhalve vanuit gegaan dat de mestproductie van rundvee gelijk blijft aan de mestproductie in 1988.

b. De fosfaatproductie per dier

Voor de jaren 1985 tot en met 1995 is voor de rundveehouderij gerekend met de forfaitaire fosfaatproduktienormen. Ten aanzien van varkens- en pluimveehouderij is met lagere fosfaatproduktienormen gerekend omdat door een betere voederconversie, fosforverlaging in het voer en fytase de fosfaatuitscheiding in de mest zal afnemen.

Dit betekent, dat voor de fosfaatproduktienormen in de intensieve veehouderij gerekend is met de volgende percentages ten opzichte van 1985 (forfaitaire normen).

Jaar	%
1985	100
1987	96
1988	93
1991	87
1995	73 (met name door fytase)

c. De mestproductie per dier

Voor de mestproductie per dier (kg) is er met betrekking tot de varkens- en pluimveehouderij vanuit gegaan, dat tot 1995 de mestproductie (uitgedrukt in kg) recht evenredig daalt met de fosfaatproductie. Bij de invoering van fytase zal deze evenredigheid naar verwachting niet meer opgaan. Voor 1995 is derhalve een percentage van 82% gehanteerd t.o.v. de forfaitaire normen.

d. De gebruiksnormen

Bij de berekeningen zijn de gebruiksnormen uit het huidige besluit gebruik dierlijke meststoffen gehanteerd:

Maximale fosfaatgift in kg/ha/jaar

	grasland	snijmais	bouwland
1985 t/m 1988	250	350	125
1991	200	250	125
1995	175	175	125

8.4.3. Berekening van de mestproductie en de mestoverschotten op basis van de gebruiksnormen voor de 1e, 2e en 3e fase

In tabel 8.4. staan de resultaten van de LEI-berekeningen vermeld.

Tabel 8.4. De mestproductie en het mestoverschot in 1985 t/m 1995.

	Mestproductie		Mestoverschot op het bedrijfsniveau	
	mln kg fosfaat	mln ton mest	mln kg fosfaat	mln ton mest
1985	235	96	71	14,3
1987	231	88	75	15,6
1988	217	84	68	14,0
1991	211	82	71	15,1
1995	195	81	63	15,5

De tabel laat zien dat de mest- en fosfaatproductie sinds 1985 is afgenomen en in de toekomst naar verwachting verder zal afnemen. Tussen 1985 en 1988 is de afname in fosfaatproductie zowel het gevolg van maatregelen in de diervoeding (betere voederconversie en forforverlaging in het voer) als van de afname van het aantal dieren, met name melkkoeien. De afname in fosfaatproductie vanaf 1991 wordt veroorzaakt door maatregelen in de diervoeding (vanaf 1995 met name door fytase). De afname in tonnen mest wordt vooral veroorzaakt door een verhoging van het drogestofgehalte als gevolg van een lager waterverbruik en betere huisvestingssytemen.

Uit rapportages van de Mestbank blijkt dat het drogestofgehalte van de mest, die getransporteerd is in het kader van kwaliteitspremiëringssysteem, fors is gestegen. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het hier om slechts 4,8% van het totale mestoverschot en 0,07% van de totale mestproductie gaat.

Voor wat betreft de mestoverschotten laat tabel 8.4 zien dat de fosfaatoverschotten op bedrijfsniveau in 1987 zijn toegenomen t.o.v. 1985. In 1988 heeft een daling plaatsgevonden t.o.v. 1987. De toename is veroorzaakt doordat tussen 1985 en 1987 het aantal varkens is gestegen waardoor er meer bedrijven een mestoverschot produceerden. Na 1987 is het aantal varkens afgenomen, is het fosfaatgehalte in de mest verlaagd en is de mestproductie per dier afgenomen, waardoor een daling van het mestoverschot is opgetreden. In 1991 nemen de fosfaatoverschotten ondanks een verdere vermindering van de fosfaatproductie toe vanwege de aanscherping van de landelijke normen in de tweede fase. Ondanks een verdere aanscherping van de normen in 1995 ontstaat in 1995 een lager fosfaatoverschot dan in 1991. Dit wordt veroorzaakt door een daling van het fosfaatgehalte in de mest (fytase). Het mestoverschot op bedrijfsniveau uitgedrukt in ton mest stijgt in 1995 ondanks de vermindering van de mest- en fosfaatproductie in 1995. Dit is een gevolg van het feit dat er van uitgegaan is dat de stijging van het drogestofgehalte in 1995 niet gelijk is aan de daling van het fosfaatgehalte.

8.4.4. Het perspectief met betrekking tot de 2e fase

Bij het ingaan van de tweede fase bieden de drie oplossingsrichtingen naar verwachting het volgende perspectief:

1. Het treffen van maatregelen in de diervoeding

De fosfaatuitscheiding in de varkens- en pluimveehouderij zal met 13% verminderen ten opzichte van 1985. De stikstofuitscheiding in de varkens- en pluimveehouderij zal ten opzichte van 1988 niet afnemen. Voor de rundveehouderij wordt er geen verlaging van de fosfaat- en stikstofuitscheiding verwacht ten opzichte van 1988.

2. Distributie

De hoeveelheid mest die in 1991 moet worden afgezet is afhankelijk van de in 1991 beschikbare verwerkingscapaciteit. Of de resterende hoeveelheid ook daadwerkelijk kan worden afgezet zal afhangen van de acceptatie van dierlijke mest door potentiële gebruikers. In de berekeningen van het LEI is de benodigde mestafzet het resultaat van de berekeningen. Op de acceptatie wordt verderop nader ingegaan.

3. Verwerking

De mestverwerkingscapaciteit in 1991 wordt op basis van de huidige initiatieven geschat op:

275 000 ton varkensmest oftewel	1,0 miljoen kg fosfaat;
200 000 ton droge kippemest oftewel	4,5 miljoen kg fosfaat;
450 000 ton kalvergier oftewel	0,7 miljoen kg fosfaat;

Op basis van het perspectief van de hierboven bij 1 en 3 genoemde oplossingsrichtingen heeft het LEI voor 1991 berekend hoe groot het mestoverschot is en hoeveel mest er buiten de productiebedrijven moet worden afgezet. De resultaten van deze berekening staan in de onderstaande tabel (8.5).

Tabel 8.5: Het mestoverschot op bedrijfsniveau in 1991 en de hoeveelheid mest die kan worden verwerkt, c.q. moet worden afgezet (LEI).

	mln ton mest	mln kg fosfaat
Mestoverschot	15,1	70,5
Mestverwerking	0,9	6,2
Mestafzet (incl. produkten van mest verwerking)	14,4	70,5
w.v. in eigen regio*	11,6	48,0
w.v. in andere regio's**	2,8	22,5

* In bijlage 4 zijn de verschillende regio's aangegeven.

** In andere regio's wordt vooral mest afgezet met een hoog droge stofgehalte i.v.m. minimalisering van de transportkosten). Hierdoor bevat een ton mest meer kilogrammen fosfaat dan de mest die in de eigen regio wordt afgezet.

In tabel 8.5 is aangegeven dat in 1991 0,9 miljoen ton mest kan worden verwerkt en dat 14,4 miljoen ton mest buiten de productiebedrijven moet worden afgezet, hetzij in eigen regio (11,6 miljoen ton) hetzij in een andere regio (2,8 miljoen ton). In de hoeveelheid mest die afzet moet worden is de hoeveelheid eindprodukt van verwerking inbegrepen.

Bij de berekeningen van het LEI en de uitkomsten daarvan kan het volgende worden opgemerkt:

a. *Transportinspanning*

Wanneer de hoeveelheid mest die in 1991 in andere regio's moet worden afgezet, namelijk 22,5 miljoen kg fosfaat, vergeleken wordt met de geschatte hoeveelheid die in 1988 in andere regio's is afgezet (circa 16,1 miljoen kg fosfaat, raming Stichting Landelijke Mestbank) dan zou de mestafzet naar andere regio's in 1991 ten opzichte van 1988 met 6,4 miljoen kg fosfaat moeten toenemen. Op basis van door het SLM gehanteerde fosfaatgehalte per ton mest zou dit een stijging van 2,5 miljoen ton naar 3,5 miljoen ton mest betekenen.

b. *Acceptatie door gebruikers van dierlijke mest*

Hoeveel mest er in 1991 daadwerkelijk kan worden afgezet, hangt onder meer af van de acceptatie van dierlijke mest door de gebruikers. Het LEI heeft berekend hoe hoog, bij een af te zetten hoeveelheid mest van 70,5 miljoen kg fosfaat, de acceptatie in de overschotgebieden, overgangsgebieden en tekortgebieden zouden moeten zijn.

Berekend is hoeveel kg fosfaat per ha er door de bedrijven met plaatsingsruimte zou moeten worden geaccepteerd naast de fosfaatgift afkomstig van het eigen bedrijf (zie tabel 8.6.).

Tabel 8.6.: De gemiddelde hoeveelheid fosfaat in kg per hectare, die in 1991 door bedrijven met plaatsingsruimte zou moeten worden geaccepteerd naast de fosfaatgift afkomstig van de eigen mestproductie.

	grasland	snijmais	bouwland exkl. granen
overschotgebied			
eigen produktie	92	150	8
geaccepteerd	61	100	117
totaal	153	250	125
overgangsgebied			
eigen produktie	81	163	3
geaccepteerd	4	67	92
totaal	85	230	95
tekortgebied			
eigen produktie	73	167	1
geaccepteerd	0	4	77
totaal	73	171	78

Uit tabel 8.6. blijkt dat op bouwland (exklusief granen) in de overschot-, overgangs- en tekortgebieden respectievelijk gemiddeld 117, 92 en 77 kg fosfaat per hectare zou moeten worden geaccepteerd om een mestafzet van 70,5 mln kg fosfaat mogelijk te maken. Wanneer deze cijfers omgerekend worden op al het bouwland dan zou de gemiddelde acceptatie 78, 61 en 51 kg. fosfaat per hectare moeten zijn. Er van uitgaande dat de maximaal haalbare acceptatie in de Strategienota Mestdistributie voor bouwland in de overgangs- en tekortgebieden wordt geschat op maximaal 70 kg fosfaat per hectare mogen deze acceptatiecijfers als haalbaar worden bestempeld. In sommige gebieden wordt deze acceptatie volgens mededeling van de Stichting Landelijke Mestbank thans al overschreden, maar in de andere gebieden zullen om deze acceptatie te bereiken extra inspanningen noodzakelijk zijn.

De overige te accepteren hoeveelheden fosfaat per hectare op grasland en snijmaisland worden door de Stichting Landelijke Mestbank realistisch genoemd.

c. Aanwending van produkten van mestverwerking anders dan voor bemesting in Nederland.

Uit het optimaliseringsmodel van het LEI blijkt, dat zowel de onverwerkte mest als de be- of verwerkte mest in Nederland kan worden afgezet. M.b.t. verwerkte mest is het streven er echter op gericht om een deel van de eindprodukten te exporteren, danwel te verwerken in produkten die niet voor bemestingsdoeleinden zullen worden aangewend. Uitgaande van de veronderstelling dat zowel de verwerkte varkensmest als de verwerkte droge kippemest geëxporteerd zou kunnen worden, kan berekend worden dat hiermee ca. 5,5 miljoen kg fosfaat Nederland zou kunnen verlaten. Daarnaast kan worden opgemerkt dat naast produkten uit de mestverwerking ook export plaatsvindt van stapelbare pluimveemest. De omvang van deze export zal naar verwachting in de komende jaren toenemen. In 1988 bedroeg de export van deze mestsoort volgens opgave van de Mestbank ca. 25 000 ton overeenkomend met 0,5 mln. kg fosfaat. Export van mest en mestverwerkingsprodukten en alternatieve aanwending van mestverwerkingsprodukten leiden tot een verlichting van de afzetdruk naar andere regio's. Daar komt nog bij dat indien het droge stof gehalte van mest sterker stijgt dan aangenomen is, er verhoudingsgewijs meer mest (fosfaat) kan worden verwerkt, waardoor de afzetdruk van (onbewerkte) mest, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, naar andere regio's nog verder afneemt, indien de extra verwerkte hoeveelheid fosfaat wordt geëxporteerd.

Gezien de stijging van het droge- stof gehalte, die in 1988 is opgetreden in de, in het kader van het kwaliteitspremiëringssysteem, aangeboden mest, zijn er t.a.v. de mest die niet via het kwaliteitspremiëringssysteem wordt aangeboden nog mogelijkheden voor verhoging van het drogestof- gehalte.

Conclusie

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de voorgenomen aanscherping van de landelijke normen bij het ingaan van de tweede fase van de mestregelgeving niet behoeft te leiden tot een landelijk niet plaatsbaar mestoverschot indien de transportinspanning naar andere regio's en het gebruik van dierlijke mest van andere bedrijven op bouwland op bedrijven met plaatsingsruimte toeneemt.

Aandachtspunten.

48. De transportinspanning naar andere regio's zal in 1991 t.o.v. 1988 met 6,4 miljoen kg fosfaat moeten toenemen.

De Stichting Landelijke Mestbank acht dit, gezien de ontwikkelingen in 1989, haalbaar. De inzet van het kwaliteitspremiëringssysteem ter verbetering van de mestkwaliteit is daarbij essentieel.

49. Het gebruik van dierlijke mest van andere bedrijven op bouwland op bedrijven met plaatsingsruimte zal moeten toenemen. De Mestbank zal worden ondersteund in haar activiteiten om de afzet van mest op bouwland te bevorderen (kwaliteitspremiëring, opslag in afzetgebieden, voorlichting, etc.).

8.4.5. Berekening van de extra mestoverschotten ten gevolge van de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden, bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden

De mestoverschottenberekening voor 1991, waarvan de resultaten vermeld staan in tabel 8.4., is gebaseerd op de in het kader van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen vastgelegde landelijk gebruiks- normen voor de tweede fase. Door de aanwijzing van grondwater- en bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden en de daarbij behorende aangescherpte fosfaatsnormen ontstaan extra mestoverschotten. Naarmate de landelijke gebruiksnormen dichterbij de eindnorm (2000) komen worden deze extra overschotten weer kleiner.

a. Grondwaterbeschermingsgebieden

De aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden heeft inmiddels zijn beslag gekregen. Geschat wordt dat het extra overschot dat hieruit voortvloeit voor de 2e fase ca. 0,5 mln ton of ca. 2 miljoen kg fosfaat zal bedragen.

b. Bodembeschermingsgebieden

Vanaf 1990 zullen provinciale verordeningen voor bodembeschermingsgebieden in werking treden. Naar het zich nu laat aanzien zullen de scherpere mestnormen, die hieruit voortvloeien, in de periode 1991 – 1994 een extra mestoverschot tot gevolg hebben dat in orde van grootte gelijk is aan het extra mestoverschot ten gevolge van de provinciale verordeningen voor grondwaterbeschermingsgebieden (ca. 0,4 mln ton mest of ca. 2 mln kg fosfaat).

c. Fosfaatverzadigde gronden

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven heeft het onderzoek ten behoeve van de invulling en concretisering van de regeling fosfaatverzadigde gronden uitgewezen dat het areaal landbouwgrond waar reeds fosfaatuitspoeling optreedt, c.q. waar dat binnen afzienbare tijd het geval zal zijn veel groter is dan oorspronkelijk werd aangenomen.

In dit kader heeft het Staring Centrum een verkennende studie uitgevoerd naar het areaal fosfaatverzadigde gronden. Deze studie is gebaseerd op een door de Landbouw Universiteit Wageningen ontwikkeld protocol en een door het Staring Centrum opgesteld model. Het areaal fosfaatverzadigde gronden is berekend voor een kwaliteitsdoelstelling voor het grondwater van 0,10 mg anorganisch fosfaat/liter.

In tabel 8.7. is het areaal gronden weergegeven dat bij dit kwaliteitscriterium fosfaatverzadigd is.

Tabel 8.7. Areaal fosfaatverzadigde gronden.

areaal 1990	fosfaatverzadigde grond in	
	1995	2000
270 000 ha	285 000 ha	300 000 ha

Opgemerkt dient te worden dat de studie een globaal karakter draagt. Een nauwkeuriger schatting van het areaal zal worden verricht in een vervolgstudie. Deze zal tevens leiden tot een nadere localisering van de fosfaatverzadigde gronden.

De studie heeft zich beperkt tot de zandgronden in de provincies Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg.

De in tabel 8.7. gegeven cijfers geven een bovengrens aan voor dit gebied. De zandgronden in het Noorden van het land zijn niet in de studie betrokken. Volgens recente gegevens kunnen echter ook hier gronden voorkomen die reeds met fosfaat verzadigd zijn.

Aanwijzing van de in tabel 8.7. genoemde arealen zal tot aanzienlijke extra mestoverschotten op bedrijfsnivo leiden. Als richtsnoer kan worden gehanteerd dat de aanwijzing van 10 000 ha leidt tot een extra overschot op bedrijfsnivo van 1,2 mln kg fosfaat of ca. 0,26 mln ton mest.

Uit het bovenstaande volgt dat de reeds geëffectueerde of potentiële aanwijzing van grondwater- en bodembeschermingsgebieden en van fosfaatverzadigde gronden een groot extra mestoverschot op bedrijfsnivo zal opleveren (tabel 8.8.).

Tabel 8.8. Extra mestoverschotten op bedrijfsnivo indien alle grondwater- en bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden per 1-1-1991 zijn aangewezen.

	mln ton mest	mln kg fosfaat
grondwaterbeschermingsgebieden	0,4	2
bodembeschermingsgebieden	0,4	2
fosfaatverzadigde gronden	7	32
Totaal	7,8	36

In paragraaf 8.4.4. is gekonstateerd dat de voorgenomen aanscherping van de landelijke normen bij het ingaan van de tweede fase van de mestregelgeving niet behoeft te leiden tot een landelijk niet plaatsbaar overschot. De vraag is nu of dat ook geldt wanneer rekening wordt gehouden met de extra overschotten op bedrijfsnivo die ontstaan door de aanwijzing van het totale areaal van grondwaterbeschermingsgebieden en van fosfaatverzadigde gronden.

In tabel 8.9. zijn de mestoverschotsituatie en de plaatsingsmogelijkheden per 1991 cijfermatig weergegeven. In dat verband zijn twee scenario's doorgerekend, te weten;

- In scenario 1 is uitgegaan van een acceptatie op bouwland tot gemiddeld 35 kg fosfaat per ha. (inkl. granen) en export van 50% van de produkten uit mestverwerking.
- In scenario 2 is uitgegaan van een acceptatie op bouwland tot gemiddeld 70 kg fosfaat per hectare en export van 100% van de produkten uit mestverwerking.

Tabel 8.9: Cijfermatige weergave in mln. kg. fosfaat van mestoverschotsituatie en plaatsingsmogelijkheden indien het totale areaal van grondwater- en bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden in 1991 wordt aangewezen.

	Scenario	
	1	2
Mestproduktie	211	211
Mestoverschot op bedrijfsniveau		
– door aanscherping landelijke normen	70,5	70,5
– door aanwijzing grondwater- en bodembeschermingsgebieden	4	4
– door aanwijzing fosfaatverzadigde gronden	32	32
Totaal mestoverschot	106,5	106,5
Afzet in Nederland bij opvulling in de akkerbouw tot		
– 35 kg fosfaat	58	
– 70 kg fosfaat		79
Export produkten van mestverwerking		
– 50%	2,7	
– 100%		5,5
Totaal oplossingen	60,7	84,5
Niet plaatsbaar overschot	45,8	22

Op grond van het bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat er een landelijk mestoverschot ontstaat, **indien** het totale areaal van grondwater- danwel bodembeschermingsgebieden en het totale areaal van fosfaatverzadigde gronden per 1991 zouden worden aangewezen. Dit is met name een gevolg van de aanwijzing van de fosfaatverzadigde gronden. Alvorens verder in te gaan op bovengenoemde conclusie, zal eerst inzicht gegeven worden in de ontwikkeling van het mestoverschot in de loop van de tweede fase en aan het begin van de derde fase.

8.4.6. De vooruitzichten in de loop van de tweede fase

Om zicht te krijgen op het antwoord op de vraag of de potentieel niet-plaatsbare overschotten door toename van de mestverwerkingscapaciteit in de periode 1991 – 1995 »weggewerkt« zouden kunnen worden zijn op basis van LEI-gegevens berekeningen uitgevoerd over de overschotsituatie per 31-12-1994. Daarbij is rekening gehouden met:

- een toename van de mestverwerkingscapaciteit van 0,9 mln ton in 1991 tot 6 mln ton per 31-12-1994
- een lagere fosfaatproduktie per dier (zie ook par. 8.4.2.)
- een lagere mestproduktie (in kg) per dier.
- een areaal fosfaatverzadigde gronden van 285 000 hectare.

In tabel 8.10 is aangegeven met welke extra mestoverschotten rekening gehouden moet worden indien het totale areaal van grondwater- en bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden zou zijn aangewezen.

Tabel 8.10. Extra mestoverschotten indien het totale areaal van grondwaterbeschermingsgebieden, bodembeschermingsgebieden- en fosfaatverzadigde gronden zou zijn aangewezen per 31-12-1994.

	mln ton mest	mln kg fosfaat
grondwaterbeschermingsgebieden	0,4	2
bodembeschermingsgebieden	0,4	2
fosfaatverzadigde gronden	7,4	34
Totaal	8,2	38

Volgens het LEI bedraagt het mestoverschot op bedrijfsniveau per 31-12-1994 op basis van de basisnormering ca. 57 mln kg fosfaat.

Uitgaande van eenzelfde acceptatie van overschotmest op graslanden in het overschotgebied als in 1991 en een acceptatie op bouwland in het overgangs- en tekortgebied van gemiddeld 35 kg fosfaat per hectare, kan in Nederland 58 miljoen kg fosfaat worden afgezet. Stijgt die acceptatie naar gemiddeld 70 kg fosfaat per hectare dan kan zelfs 79 miljoen kg fosfaat in Nederland worden afgezet.

Wanneer de produkten uit mestverwerking in het buitenland danwel anderszins buiten het land- en tuinbouwcircuit kunnen worden afgezet dan ontstaat een extra plaatsingsruimte van ca. 25 miljoen kg fosfaat.

In tabel 8.11 is een en ander nog eens cijfermatig weergegeven.

Tabel 8.11: Cijfermatige weergave in mln. kg. fosfaat van mestoverschotsituatie en plaatsingsmogelijkheden per 31-12-1994.

	Scenario	
	1	2
Mestproduktie	195	195
Mestoverschot op bedrijfsniveau		
– door aanscherping landelijke normen	57	57
– door aanwijzing grondwater- en bodembeschermingsgebieden	4	4
– door aanwijzing fosfaatverzadigde gronden	34	34
Totaal mestoverschot	95	95
Afzet in Nederland bij opvulling in de akkerbouw tot		
– 35 kg fosfaat	58	
– 70 kg fosfaat		79
Export produkten van mestverwerking		
– 50%	12,5	
– 100%		25
Totaal oplossingen	70,5	104
Niet plaatsbaar overschot cq.	24,5	
Nog niet opgevulde plaatsingsruimte		9

Op grond van tabel 8.11 kan geconcludeerd worden dat er geen landelijk mestoverschot behoeft te zijn aan het einde van de tweede fase, indien acceptatie op bouwland 70 kg. fosfaat bedraagt en er een mestverwerkingscapaciteit is gerealiseerd voor 6 miljoen ton mest (incl. export van de mestverwerkingsprodukten).

8.4.7. De situatie in het begin van de derde fase

Bij het begin van de 3e fase moet vervolgens rekening gehouden worden met een verdere aanscherping van de basisregelgeving. Dit heeft tot gevolg dat:

- het mestoverschot op bedrijfsniveau als gevolg van de gebruiksnormen volgens het LEI stijgt naar 63 mln kg fosfaat
- de extra mestoverschotten op bedrijfsniveau ten gevolge van de aanwijzing van grondwater- en bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden zullen dalen. De omvang van deze daling is niet exact aan te geven maar zal volgens een schatting 10 mln kg fosfaat bedragen (bij een fosfaatverzadigde oppervlakte van 285 000 ha) .

De mestoverschotsituatie op bedrijfsniveau ziet er alsdan als volgt uit:

- mestoverschot t.g.v. aanscherping basisnormen 63 mln kg fosfaat
- mestoverschot t.g.v. aanwijzing specifieke gebieden 28 mln kg fosfaat.

Wanneer wordt uitgegaan van eenzelfde acceptatie van overschotmest op graslanden in het overschotgebied als in 1991 en een acceptatie op bouwland in het tekort- en overgangsg gebied van gemiddeld 35 kg fosfaat per hectare dan kan in Nederland 52 miljoen kg fosfaat worden afgezet. Stijgt die acceptatie naar 70 kg fosfaat per hectare dan kan zelfs 73 miljoen kg fosfaat in Nederland worden afgezet. Door export van produkten uit mestverwerking ontstaat een extra plaatsingsruimte van 25 miljoen kg fosfaat.

Een en ander is in tabel 8.12 cijfermatig uitgewerkt.

Tabel 8.12.: Cijfermatige weergave in mln. kg. fosfaat van mestoverschotsituatie en plaatsingsmogelijkheden bij de ingang van de derde fase van de mestregelgeving (1-1-1995).

	Scenario	
	1	2
Mestproductie	195	195
Mestoverschot op bedrijfsniveau		
– door aanscherping landelijke normen	63	63
– door aanwijzing grondwater- en bodembeschermingsgebieden	4	4
– door aanwijzing fosfaatverzadigde gronden	24	24
Totaal mestoverschot	91	91
Afzet in Nederland bij opvulling in de akkerbouw tot		
– 35 kg fosfaat	52	
– 70 kg fosfaat		73
Export produkten van mestverwerking		
– 50%	12,5	
– 100%		25
Totaal oplossingen	64,5	98
Niet plaatsbaar overschot	26,5	
Nog niet opgevulde plaatsingsruimte		7

Uit deze tabel kan worden afgeleid dat alle mestoverschotten die op bedrijfsniveau ontstaan door het verder aanscherpen van de gebruiksnormen in de derde fase, alle mestoverschotten die ontstaan door aanwijzing van de bijzondere beschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden, geplaatst kunnen worden uitgaande van een acceptatie op bouwland van 70 kg fosfaat per ha en de aanwezigheid van 6 miljoen ton mestverwerkingscapaciteit (incl. export van de mestverwerkingsprodukten).

8.4.8. Mogelijkheden voor het ingaan van de tweede fase in relatie tot de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden.

Op grond van de voorafgaande drie paragrafen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Uitgaande van de taakstelling dat het fosfaatgehalte van de mest door de toepassing van fytase nog afneemt, dat op bouwland 70 kg fosfaat per ha uit dierlijke mest wordt geaccepteerd, dat er 6 mln ton mestverwerkingscapaciteit tot stand komt en dat 100% van de mestverwerkingsprodukten wordt geëxporteerd, kunnen in de derde fase alle mestoverschotten die op bedrijfsniveau ontstaan worden afgezet en verwerkt, ook indien het totale daarvoor in aanmerking komende areaal als fosfaatverzadigde grond is aangewezen.
- Uitgaande van dezelfde taakstelling kunnen aan het eind van de tweede fase eveneens alle mestoverschotten worden afgezet en verwerkt, ook indien het totale daarvoor in aanmerking komende areaal als fosfaatverzadigde grond is aangewezen.

- Aan het begin van de tweede fase kunnen echter niet alle mestoverschotten worden afgezet en verwerkt, indien het totale daarvoor in aanmerking komende areaal als fosfaatverzadigde grond wordt aangewezen.
- Het niet-plaatsbare mestoverschot kan derhalve in de loop van de tweede fase verdwijnen door toename van de afzet in de akkerbouw, toename van de verwerkingscapaciteit en van de export van de verwerkingsprodukten.

Gelet op het bovenstaande ligt het in de rede het areaal fosfaatverzadigde gronden gefaseerd aan te wijzen. Een dergelijke fasering ligt overigens ook voor de hand omdat de daadwerkelijke aanwijzing door de veel grotere omvang van het areaal dan oorspronkelijk werd voorzien (270 000 i.p.v. 6 000 ha) vanwege zowel bestuurlijke als technische beperkingen niet in een keer kan plaatsvinden. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de schatting van de omvang van het areaal fosfaatverzadigde gronden momenteel nog gebaseerd is op een studie die slechts een globaal inzicht verschaft; een vervolgstudie met als resultaat een nauwkeuriger schatting en een nadere lokalisering van de fosfaatverzadigde gronden zal pas eind 1990 zijn afgerond.

Conclusies.

- De voorgenomen aanscherping van de landelijke gebruiksnormen bij het ingaan van de tweede fase van de mestregelgeving behoeft niet te leiden tot een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot indien de transportinspanning naar andere regio's en het gebruik van dierlijke mest van andere bedrijven op bouwland op bedrijven met plaatsingsruimte toeneemt.
- Door de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden gefaseerd uit te voeren kan worden voorkomen dat er in de tweede fase een landelijk niet-afzetbaar overschot ontstaat, mits:
 - * het fosfaatgehalte van de mest door de toepassing van fytase nog afneemt
 - * de akseptatie van dierlijke mest op bouwland toeneemt tot 70 kg fosfaat per ha
 - * de mestverwerkingscapaciteit in de loop van de tweede fase wordt uitgebreid tot 6 mln ton
 - * de verwerkingsprodukten worden geëxporteerd.

9. Algemene thema's

9.1. Voorlichting

De voorlichting over de mestwetgeving is als beleidsinstrument in het kader van deze evaluatie niet aan de orde geweest en daarom wordt hier volstaan met een overzicht van de geleverde inspanning.

Nadat in december 1985 de beleidsvoorstellen voor de aanpak van de mestproblematiek bekend waren gemaakt heeft het ministerie van Landbouw en Visserij in het voorjaar en het najaar van 1986 en in het voorjaar van 1987 voorlichting gegeven over de beleidsvoorstellen, de vaststelling van de referentiehoeveelheden en over de mestboekhouding.

De groepsvoorlichting is onder andere georganiseerd in omvangrijke voorlichtingscampagnes, waaraan ongeveer 10 000 mensdagen en 1 miljoen gulden is besteed. In deze campagnes werd via ca. 2 000 groepsbijeenkomsten 30% tot 70% van de doelgroep drie maal bereikt. De groepsvoorlichting is ondersteund met via de consulentschappen verspreiden rechtstreeks aan de veehouders verstuurd informatiemateriaal.

Nadat een zekere weerstand van het landbouwbedrijfsleven, dat in 1986 nog in de inspraakfase verkeerde, was overwonnen, is de voorlichting over het algemeen goed verlopen. De problemen die ontstonden bij de introductie van de mestboekhouding, zijn na een vereenvoudiging daarvan vrijwel opgelost.

Na een periode met veel voorlichting over de regelgeving is het accent in de overheidsvoorlichting verlegd naar de mestopslag, de verbetering van de benutting van organische mest en de voortgang in de realisatie van de oplossingsrichtingen.

Naast de departementale voorlichting is door diverse organisaties informatie verspreid en regelmatig in vakbladen over de mestwetgeving gepubliceerd.

Hoewel het effect van deze omvangrijke informatievoorziening moeilijk meetbaar is, blijkt ook uit het acceptatieonderzoek van het ITS dat de Nederlandse veehouder vrij goed bekend is met de diverse onderdelen van het gevoerde mestbeleid. De landbouwvoorlichting heeft hier ongetwijfeld toe bijgedragen.

Aandachtspunten

50. Uit het ITS-onderzoek blijkt dat eenderde van de veehouders nog niet goed op de hoogte is van het kwaliteitspremieringssysteem en met de subsidiemogelijkheden voor mestopslag.

Hieraan zal middels voorlichting meer aandacht worden besteed, met name ook om het gebleken tekort aan opslag bij de tweede fase van de mestregelgeving op te heffen.

51. Uit het ITS-onderzoek blijkt dat veel veehouders slechts in beperkte mate de milieuproblemen onderschrijven die door de overbesteding zijn ontstaan. Men is nog het meest attent op de verontreiniging van het grondwater en het minst op de bijdrage aan de verzuring.

Het ITS wijst in dit verband op het bestaan van een begripskloof tussen veehouders en de overheid.

Een verdere bewustmaking van de aard van de problematiek als gevolg van het huidige bemestingsniveau krijgt in de winter van 1989 bijzondere aandacht: namelijk het voorlichtingsproject mineralenbenutting zal dan van start gaan. Naast de bewustmaking van de mestproblematiek heeft het project ook als doel de veehouders meer inzicht te geven in de mineralenstromen op hun bedrijf en in de mogelijkheden die er zijn om de mineralenverliezen terug te dringen.

Naast dit voorlichtingsproject zal in de herfst van 1989 ook een Teleac-cursus «Mest en Milieu» van start gaan waarin onder andere de gevolgen van de mestproblematiek voor het milieu ruimschoots aan de orde zullen komen.

9.2. Onderzoek

Het landbouwkundig onderzoek op het gebied van de mestproblematiek is in deze evaluatie niet aan de orde geweest. Een overzicht van de stand van zaken is weergegeven in bijlage 6.

9.3. Relatie met het verzuringsbeleid

In de eerste fase van de mestregelgeving is beperking van de ammoniakemissie als doel van de regelgeving slechts expliciet aan de orde geweest bij de onderwerkverplichting. Inmiddels is duidelijk geworden dat de huidige regeling terzake in hoge mate onvoldoende is om een reële bijdrage te leveren aan de beperking van de ammoniakemissie bij het uitrijden van dierlijke mest. In het onlangs gepubliceerde Plan van aanpak beperking ammoniak-emissie van de landbouw is aangegeven hoe deze bijdrage vergroot zou kunnen worden. Het ligt in de bedoeling bij het ingaan van de tweede fase van de mestregelgeving de regels ten aanzien van periode en wijze van uitrijden in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen mede in verband hiermee aan te scherpen. Aan een commissie van deskundigen is inmiddels verzocht medio oktober 1989 advies uit te brengen over de wijze waarop de regels ten aanzien van de periode van uitrijden kunnen aansluiten bij de in het bovengenoemde Plan van aanpak voorgestelde regels voor de wijze van mestaanwending. Daarbij zal speciale aandacht worden geschonken aan het probleem van afwenteling tussen de milieucompartimenten lucht, bodem en water (vervluchting ammoniak versus uitspoeling nitraat).

Voor wat betreft de oplossingsrichtingen voor de mestoverschotten is het in dit verband van belang erop te wijzen dat zowel de vermindering van de hoeveelheid mineralen in de mest via de veevoedig als de mestverwerking een bijdrage leveren aan de bestrijding van de ammoniakemissie.

In het algemeen kan gesteld worden dat dezerzijds gestreefd wordt naar een integraal mineralenbeleid in de landbouw, waardoor zowel verzuring als vermesting worden tegengegaan.

9.4. Stand van zaken bij de invoering van provinciale regelgeving

De provinciale regelgeving ten aanzien van het gebruik van dierlijke mest heeft betrekking op de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden, bodembeschermingsgebieden en fosfaatverzadigde gronden.

Grondwaterbeschermingsgebieden

Op grond van artikel 41 van de Wet Bodembescherming zijn provinciale staten verplicht een grondwaterbeschermingsplan en daarop gebaseerde verordeningen voor de bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden vast te stellen.

In deze verordeningen kunnen ter bescherming van de specifieke eigenschappen van deze gebieden ten opzichte van de algemene regelgeving aanvullende regels worden gesteld, onder andere voor het gebruik van dierlijke mest.

Eind 1988 hadden de provincies, met uitzondering van Friesland en Flevoland een grondwaterbeschermingsplan vastgesteld. Het provinciale beleid is in principe per 1 januari 1989 in werking getreden. De bepalingen die inmiddels door de diverse provincies zijn ingevoerd staan vermeld in bijlage 3.

Bodembeschermingsgebieden

Op basis van de Wet Bodembescherming dienen provinciale staten vóór 1990 een intentie programma bodembescherming op te stellen.

Voor de aanwijzing van bodembeschermingsgebieden zal een aantal provincies in 1989 een intentieprogramma bij het ministerie van VROM indienen. De intentieprogramma's van de provincies dienen vervolgens te worden opgenomen in de streekplannen.

Fosfaatverzadigde gronden

Volgens artikel 9 van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen kunnen Gedeputeerde Staten met behulp van een bij ministeriële regeling bekend te maken bepalingsmethode en bemonsteringswijze fosfaatverzadigde gronden aanwijzen.

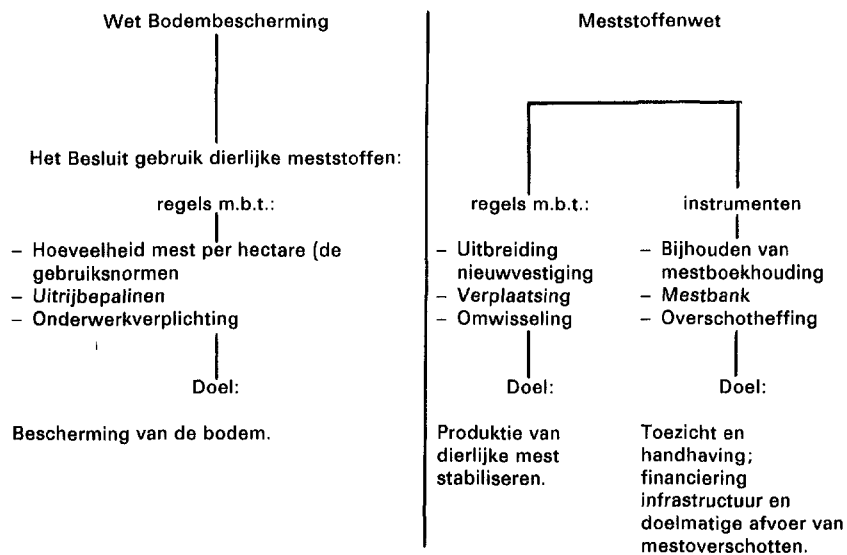
In de Nota van Toelichting is aangegeven dat ten behoeve van een zoveel mogelijk uniforme aanpak een uitvoeringsprotocol voor bemonstering, analysering en interpretatie zal worden opgesteld en in de Staatsconrant zal worden gepubliceerd.

Inmiddels is een concept-protocol gereed en zijn de consequenties hiervan voor de oppervlakte aan fosfaatverzadigde gronden in de tijd door de Stiboka in beeld gebracht. Een belangrijke parameter die in het protocol wordt gehanteerd is de kwaliteitseis voor het bovenste grondwater. Uitgangspunt voor deze eis is de algemene basiskwaliteit voor het oppervlaktewater (0,15 mg totaal fosfaat/l).



Het demonstratieproject emissie-arme aanwendingsmethoden geeft de veehouders inzicht in de mogelijkheden om via mestaanwending de mineralenverliezen terug te dringen.

De belangrijkste instrumenten van de mestwetgeving



Oplossingen voor de mestproblematiek

1. Het verminderen van mest- en mineralenoverschot door middel van het treffen van maatregelen in de diervoeding.
2. Het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet.
3. Het behandelen (be- en verwerken) van mest.

Bijlage 2:**Geregistreeerde hoeveelheden afgevoerde mest in 1987 (vanaf 1 mei) en 1988 in tonnen.****(Bron: rapportage van de mestbank april 1989)**

Mestsoort	Totaal in 1987	Afvoer in 1987 door		
		veehouders	handelaren	onbekend
Stapelbare				
pluimveemest	403 071	365 780	26 711	10 580
Pluimveedrijfmest	461 982	347 301	111 434	3 247
Mestvarkensdrijfmest	1 119 912	988 860	126 679	4 373
Fokzeugendrijfmest	712 424	696 296	14 914	1 214
Mestkalvergierv	176 312	171 379	4 589	344
Rundveedrijfmest	472 128	443 859	27 164	1 105
Vaste rundveemest	40 357	35 736	4 621	-
Overige/onbekend	772 361	639 965	121 278	11 118
Totaal in 1987	4 158 547	3 689 176	437 390	31 981

Mestsoort	Totaal in 1988	Afgevoerd in 1988 door		
		veehouders	handelaren	onbekend
Stapelbare				
pluimveemest	837 495	693 317	130 502	13 676
Pluimveedrijfmest	1 237 492	963 058	243 803	30 631
Mestvarkensdrijfmest	4 573 627	3 846 284	611 107	116 236
Fokzeugendrijfmest	2 377 933	2 201 631	120 797	55 505
Mestkalvergierv	601 113	554 078	38 782	8 253
Rundveedrijfmest	1 797 878	1 657 325	90 882	49 671
Vaste rundveemest	190 514	125 391	34 297	30 826
Overige/onbekend	2 932 151	2 378 161	412 960	141 030
Totaal in 1988	14 548 203	12 419 245	1 683 130	445 828

Tabel I:

Provincie	Datum vaststelling	Aantal grondwaterbeschermingsgebieden	Landbouwgrond in grondwaterbeschermingsgebieden (ha)
Friesland	augustus 1988	9	2 900
Groningen	14 december 1988	5	3 150
Drenthe	14 december 1988	18	10 000
Overijssel	21 december 1988	28	9 500
Flevoland	onbekend	4	500
Gelderland	25 mei 1988	54	6 600
Utrecht	14 december 1988	27	2 350
Noord-Holland	12 december 1988	8	100
Zuid-Holland	17 november 1988	23	12 250
Zeeland	16 december 1988	4	250
Noord-Brabant	16 december 1988	40	12 500
Limburg	16 december 1988	36	15 000

Tabel II:

	Extra beperkingen voor boeren in gebruik dierlijke mest (maximum kg. fosfaat per hectare per jaar)		
	Op bouwland	Op grasland	Op snijmaisland
Friesland	125 kg/ha	250 kg/ha	125 kg/ha
Groningen	70 kg/ha	110 kg/ha	75 kg/ha
Drenthe	70 kg/ha	125 kg/ha	75 kg/ha
Overijssel	125 kg/ha	125 kg/ha	125 kg/ha
Flevoland	—	—	—
Gelderland**	125 kg/ha	125 kg/ha	125 kg/ha
Utrecht	—	—	—
Noord-Holland	70 kg/ha	110 kg/ha	75 kg/ha
Zuid-Holland*	—	—	—
Zeeland	—	—	—
Noord-Brabant	125 kg/ha	125 kg/ha	125 kg/ha
Limburg	70 kg/ha	110 kg/ha	75 kg/ha

* AMvB Gebruik wordt aangevuld met een absoluut verbod voor de toepassing van zowel dierlijke mest als waterige fractie in waterwingebied.

Zuid-Holland maakt geen onderscheid tussen bouwgrasland en snijmaisgrond.

** Per 1-1-91 aanscherping 75/110/75 ha in ca. 30 gebieden.

Tabel III:

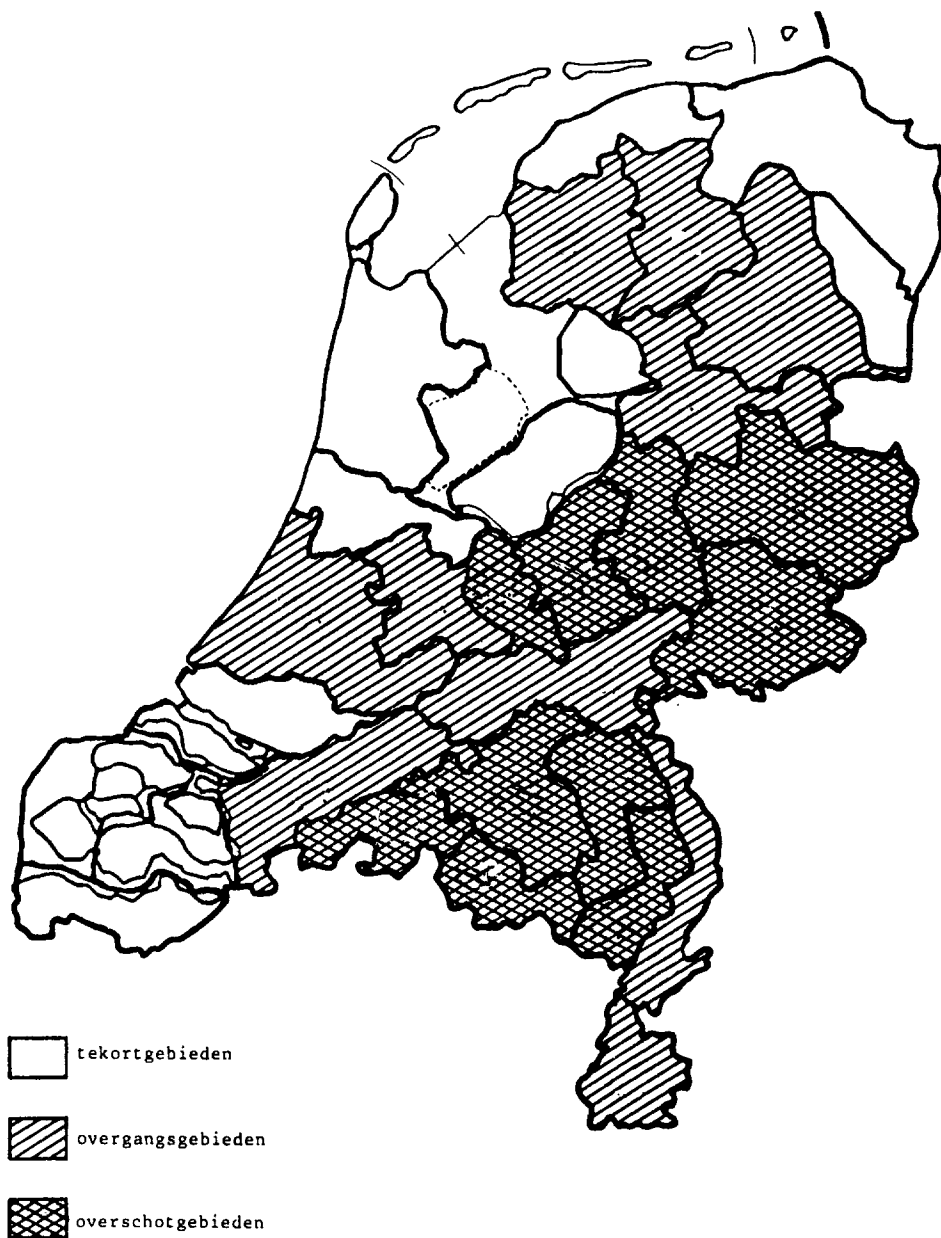
	Uitrijverbod		
	Op bouwland	Op grasland	Op snijmaisgrond
Friesland	—	—	—
Groningen	oogst – 1 jan. ²	1 sep. – 1 jan.	oogst – 1 jan.
Drenthe	oogst – 15 feb. ¹	1 okt. – 15 feb.	oogst – 15 feb. ¹
Overijssel	oogst – 15 feb. ¹	1 okt. – 15 jan.	oogst – 15 feb. ¹
Flevoland	—	—	Gelderland
oogst – 15 feb. ¹	1 okt. – 15 feb.	oogst – 15 feb. ¹	
Utrecht	—	—	Noord-Holland
oogst – 15 feb.	15 sep. – 15 feb.	oogst – 15 feb.	
Zuid-Holland***	oogst – 15 jan. ³	—	
Zeeland	—	—	—
Noord-Brabant	oogst – 15 feb.	oogst – 15 jan.	oogst – 15 feb.
Limburg	oogst – 15 feb.	1 okt. – 15 feb.	oogst – 15 feb. ¹

¹ Met nagewas van 1 oktober – 15 februari.

² Voor klei-bouwland van 1 november 1 januari.

³ Bij besneeuwde of bevroren grond tot 15 februari.

*** Verbod dierlijk mest uit te rijden van 1–11 t/m 15–2; beperkt tot de grondwaterbeschermingsgebieden I op zandgronden.



1. Inleiding

Tot 1985 werd in Nederland circa f 4 miljoen per jaar besteed aan onderzoek gericht op de mestproblematiek. Het betrof met name onderzoek inzake de stankbestrijding (*Hinderwet*), de vergisting (energieproductie) en de bemestingswaarde. In de loop van 1985 is door de overheid in samenwerking met het landbouwbedrijfsleven het Raamplan Onderzoek Mestproblematiek opgesteld. In het raamplan werden meerdere prioriteiten aangegeven voor onderzoek gericht op de vermindering van de mestproblematiek in het algemeen en het verkleinen van het mestoverschot op veehouderijbedrijven in het bijzonder. Door de overheid en het bedrijfsleven werd overeengekomen voor de uitvoering van dit plan jaarlijks f 13 miljoen te bestemmen (2/3 overheid, 1/3 bedrijfsleven).

2. Hoofdpijnen van het Raamplan

In het plan werd ervan uitgegaan, dat het gestelde doel (vermindering mestoverschot op bedrijven) en de daarvan af te leiden doelstellingen (adequate aanwending, verspreiding en verwerking) bereikt zouden kunnen worden met projecten betreffende één van de volgende thema's:

- veevoeding
- transport en opslag
- verwerking
- mestbenutting
- milieu-effecten
- economische evaluatie.

De daarop volgende jaren zijn hieraan nog toegevoegd:

- compostering
- mestbehandeling op de boerderij.

Projecten welke in het kader van het raamplan door onderzoekinstellingen, universiteiten en bedrijven werden ingediend zijn allen getoetst op wetenschappelijk kwaliteit en op de mate waarin werd aangesloten op de gestelde hoofdpijnen. Daartoe zijn onder het door overheid en bedrijfsleven gevormde Financieringsoverleg Mestonderzoek voor elk thema wetenschappelijke projectbeoordelingscommissies (zgn. themagroepen) gevormd. Deze commissies zijn tevens belast met de begeleiding van de goedgekeurde projecten.

Het financieringsoverleg besloot met name prioriteit te geven aan de thema's mestverwerking, transport en opslag en veevoeding, omdat daarvan op zowel de korte als de lange termijn het meeste rendement werd verwacht.

3. Resultaten van het programma 1985 t/m 1987

De uitvoering van het plan is feitelijk in november 1985 gestart. In de ruim twee daarop volgende jaren zijn aan deze projecten in totaal de volgende bedragen toegekend:

veevoeding	f 5,6 miljoen
transport, opslag	f 6,1 miljoen
verwerking	f 10,9 miljoen
mestbenutting	f 3,5 miljoen
milieu-effecten	f 1,8 miljoen
economische evaluatie boerderijbewerking en ammoniakbestrijding	f 1,5 miljoen.

De totale bestedingen bedragen tot eind 1987 f 30,3 miljoen. Dit is conform het plan. Ook de verhoudingen tussen de thema's zijn globaal gezien conform de gestelde prioriteiten.

Over de voortgang en de eerste resultaten van de 76 in deze periode gestarte projecten is sinds begin 1988 driemaal gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

In het veevoedkundig onderzoek was eerder al veel aandacht besteed aan de mineralenbehoefte van landbouwhuisdieren. Op basis hiervan kan snel resultaat geboekt worden met het onderzoek gericht op de beperking van de gehalten in het veevoer. Inmiddels is gerapporteerd dat theoretisch de gehalten in het veevoer ten opzichte van de samenstelling in 1985/ 1986 met de volgende percentages zouden kunnen worden verlaagd.

	rundvee voer	varkens voer	pluimvee voer
Fosfaat (P)	5-12	11-36	15-42
Stikstof (N)	25-30	9-22	11-23

In de praktijk is een deel van deze verlaging ook gerealiseerd. Een verdere verlaging zal o.m. afhangen van nader onderzoek, de prijseffekten en de beschikbaarheid van industrieel geproduceerde enzymen (m.n. fytase) en amonizuren.

Het onderzoek naar transport en opslag heeft inmiddels ondermeer geleid tot bouwtechnische richtlijnen voor mestsilo's. Voor de korte termijn is het transport naar gebieden met plaatsingsruimte een van de belangrijkste oplossingsrichtingen.

Het benodigde onderzoek daarvoor is inmiddels grotendeels afgerond, zij het dat de kennis van mengsystemen in grote silo's en van het afdekken van silo's nog onvoldoende is. Hieraan wordt gewerkt.

Het onderzoek naar de verwerking van varkensdrijfmest heeft de hoogste prioriteit gekregen. In eerste aanleg is de aandacht vooral uitgegaan naar het toepasbaar maken van bekende technologieën voor het verwerken van mest (scheiden, indampen, drogen). Inmiddels is gebleken dat hiermee weliswaar mest op een technologisch verantwoorde wijze kan worden verwerkt tot een voor het gebruik geschikt produkt, maar dat de netto verwerkingskosten relatief hoog zijn. Inmiddels is daarom een groter accent gelegd op de ontwikkeling van geheel nieuwe methoden die mogelijk vanuit bedrijfseconomisch oogpunt een beter perspectief hebben. Daarnaast wordt veel aandacht geschonken aan optimalisatie van (deel) processen binnen de centrale mestverwerking, alsmede aan de afzet van de eindprodukten.

In het onderzoek naar de mestbenutting is vooral aandacht geschonken aan de werking van organische mest wanneer deze op voorheen niet gebruikelijke tijdstippen (in verband met het uitrijverbod) en met behulp van nieuwe technieken (injectie, zodebemester, inregenen) op het land wordt gebracht. Dit onderzoek heeft inmiddels voor de praktijk bruikbare informatie opgeleverd die ertoe leidt, dat door aanpassing van de bemestingsadviezen (verfijning) tegenover de (extra) kosten ook besparingen komen te staan in de vorm van lagere (kunst-)mestgiften. Gebleken is, dat met name over de meerjarige effecten van het gebruik van organische mest de kennis nu nog tekort schiet. Hetzelfde geldt voor de gebruikswaarde van produkten uit de mestverwerking. Inmiddels zijn aanzetten gegeven om de leemtes op te vullen.

Het onderzoek naar de milieu-effecten is in het kader van het mestonderzoek beperkt van omvang gehouden. Een deel van deze kennis is ontwikkeld in het kader van het onderzoek naar de effecten van verzuring in het algemeen. Over de resultaten daarvan is gerapporteerd in onder andere de Evaluatie Verzuring. Daarnaast is aan dit onderwerp een relatief klein deel van de beschikbare middelen besteed omdat het onderzoek niet direkt bijdraagt aan de vermindering van de mestoverschotten op bedrijven. Overigens is als gevolg van het verzuringsonderzoek de kennis omtrent de milieu-effecten van ammoniak sterk toegenomen. Daartegenover vertoont de kennis omtrent het gedrag van mineralen in de bodem nog enkele leemtes. Aandacht is daarom nodig voor de mineralenkringloop als geheel en voor de vraag hoe deze op de meest efficiënte wijze zo kan worden beïnvloed, dat de verliezen beperkt worden. Dit vergt een integrale modelmatige benadering.

Het onderzoek naar de economische evaluatie is in eerste instantie vooral gericht op het bepalen van de feitelijke omvang van de problematiek, op het optimaliseren van het mesttransport in economische zin en op de onderlinge samenhang tussen de verschillende afzet- en verwerkingsmogelijkheden. Dit heeft enkele modellen opgeleverd waarmee ten behoeve van het beleid en het onderzoek zelf de consequenties van verschillende beleidsalternatieven en oplossingen kunnen worden doorgerekend.

Nu er meer (technische) oplossingen beschikbaar komen zal nader aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheden en ontwikkelingen op individuele bedrijven. Daarnaast behoeft de relatie tussen de vermindering van de ammoniak-emissie vanuit economisch oogpunt gezien nadere aandacht.

Zoals ook uit de bestedingen in de periode 1985-1987 blijkt, heeft in de eerste fase van het programma de beperking van de ammoniak-emissie nog weinig aandacht gekregen. Tijdens deze periode werd de omvang van de problematiek echter in volle omvang duidelijk en na een aarzelend begin is een groot aantal voorstellen ontwikkeld gericht op de mogelijkheden de emissie van ammoniak te voorkomen of te beperken.

4. Het onderzoek in de periode 1988 t/m 1990.

Op grond van de hiervoor beschreven resultaten en naar aanleiding van de ontwikkelingen in de praktijk is in de loop van 1988 het raamplan heroverwogen. Dit heeft ertoe geleid dat besloten is dat in de tweede fase van de uitvoering van het raamplan hoge prioriteit zal worden gegeven aan de volgende thema's:

- Centrale mestverwerking met als doelstelling zoveel mogelijk hergebruik van mestprodukten van hoge kwaliteit en met minimale emissies naar milieu en lucht.
- Mestbehandeling op de boerderij met in het bijzonder aandacht voor de vermindering van de ammoniakemissie en verbetering van mestkwaliteit.
- Het beperken van de opname van mineralen via de veevoeding.
- De optimalisatie van de mestbenutting op bedrijven met in het bijzonder aandacht voor de combinatie van organische mest (bewerkt en onbewerkt) en kunstmest. Dit met het oog op de ontwikkeling van een integraal mineralen management systeem, waarin o.a. de toepassing van de mineralenbalans op bedrijven een centrale plaats zal innemen.

Op grond van de bijgestelde prioriteiten zijn in 1988 en begin 1989 inmiddels 56 projekten verlengd of nieuw van start gegaan. De daarmee samenhangende subsidiekosten worden in totaal (1988 en 1989) als volgt geraamd:

verwerking	f 12,0 miljoen
ammoniak-emissiebestrijding	f 7,5 miljoen
veevoeding	f 5,2 miljoen
economische evaluatie	f 2,2 miljoen
milieu-effecten	f 1,6 miljoen

Hieruit blijkt dat, mede vanwege het besluit extra aandacht te besteden aan de beperking van de ammoniak-emissie, de jaarlijkse kosten van het programma zullen toenemen tot f 15,5 à f 16 miljoen. De verdeling sluit goed aan op de bijgestelde prioriteitstelling.

5. Publiciteit en voorlichting over onderzoeksresultaten

Door de publikatie van onderzoeksverslagen, artikelen in vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften en door het houden van persbijeenkomsten en het geregeld uitgeven van persberichten wordt getracht de resultaten van het onderzoek zo snel mogelijk te brengen bij zowel de direkt belanghebbenden (voorlichtingsdiensten, bedrijven en overheden) als bij het brede publiek. Uit krantenberichten en rechtstreekse reacties blijkt, dat dit laatste nog niet altijd even goed gelukt. Inmiddels is besloten hieraan nader aandacht te besteden. Uit de ontwikkelingen in de praktijk blijkt, dat mede door de activiteiten van de voorlichtingsdiensten de resultaten over het algemeen snel worden toegepast. Ten einde hierin nog verbetering te brengen worden op praktijkbedrijven in nauwe samenwerking tussen bedrijfsleven, onderzoek en voorlichting proef- en demonstratieprojekten opgezet. De tot nu toe hiermee opgedane ervaringen zijn goed.

6. Konklusie

Samenvattend kan worden gesteld, dat het onderzoek naar de mest- en ammoniakproblematiek in het algemeen voldoet aan de verwachtingen. De prioriteiten worden geregeld bijgesteld aan de hand van de behaalde resultaten en ontwikkelingen in de praktijk. Er is nauwe samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven tot stand gekomen. De resultaten stromen snel door naar de praktijk. De publikatie is nog voor verbetering vatbaar.