

Uitvoering van de Meststoffenwet

Evaluatie Meststoffenwet 2012: deelrapport ex post



LEI

WAGENINGEN UR

Uitvoering van de Meststoffenwet

Evaluatie Meststoffenwet 2012: deelrapport ex post

A. van den Ham
G. Doornewaard
C.H.G. Daatselaar

Met medewerking van het ministerie van EL&I:
Dienst Regelingen (DR)
Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA)

LEI-rapport 2011-073
December 2011
Projectcode 2275000361
LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

**Uitvoering van de Meststoffenwet; Evaluatie Meststoffenwet 2012:
deelrapport ex post**

Ham, A. van den, G. Doornewaard en C.H.G. Daatselaar

LEI-rapport 2011-073

ISBN/EAN: 978-90-8615-551-4

Prijs € 29,25 (inclusief 6% btw)

144 p., fig., tab., bijl.

Project BO-12.07, Evaluatie Meststoffenwet 2012 ex post

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleids-ondersteunend Onderzoek; Thema: Monitoring en evaluatie mest & mineralen (BO12.07.005); Cluster: Onderbouwing wet- en regelgeving AKV (BO12.07).

Foto omslag: Kina/Fred Hoogervorst

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

Deze publicatie is beschikbaar op www.lei.wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

Woord vooraf	9
Samenvatting	10
S.1 Belangrijkste uitkomsten	10
S.2 Overige uitkomsten	11
S.3 Methode	13
Summary	14
S.1 Key findings	14
S.2 Complementary findings	15
S.3 Methodology	17
1 Inleiding en methode	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Probleem- en doelstelling en werkwijze	20
1.3 Opbouw van het rapport	20
2 Ontwikkeling van de mestproductie	22
2.1 Inleiding	22
2.2 De bruto stikstofproductie in dierlijke mest	23
2.3 De bruto fosfaatproductie in dierlijke mest	24
2.4 De oorzaken van verschillen tussen jaren	25
2.4.1 Dieraantallen	26
2.4.2 Excreties per dier in de varkens- en pluimveehouderij	27
2.4.3 Melkureumgehalten in de melkveehouderij	31
2.5 De bedrijfsspecifieke excretie bij melkvee	32
2.5.1 Omschrijving van de bedrijfsspecifieke excretie	32
2.5.2 Gebruik van de bedrijfsspecifieke excretie	32
2.5.3 Variatie in excretie tussen melkveebedrijven	36
2.5.4 Mogelijke afwijkingen van de werkelijkheid	36
2.6 De bruto mestproductie	37
2.7 Samenvatting	38

3	Ontwikkelingen in de dierrechten	40
3.1	Inleiding	40
3.2	Ontwikkeling en benutting van de dierrechten	40
3.2.1	De geregistreerde varkens- en pluimveerechten	41
3.2.2	De benutbare en benutte varkens- en pluimveerechten	43
3.3	Effecten van de POR-regeling op de mestproductie	46
3.4	Samenvatting	47
4	Transport en verhandelen van mest	48
4.1	Inleiding	48
4.2	Omvang van het mesttransport van producent naar afnemer	48
4.2.1	Aantal mesttransporten	48
4.2.2	Hoeveelheid getransporteerde mest vanaf de producent	50
4.2.3	Hoeveelheid getransporteerde mest naar de afnemer	51
4.2.4	Gebruik van boer-boertransport en spoor 2	55
4.3	De beschikbare mestopslagcapaciteit	56
4.4	Samenvatting	58
5	Naleving en verantwoording	60
5.1	Inleiding	60
5.2	Gebruik van hogere of lagere bemestingsnormen	61
5.2.1	Derogatie	61
5.2.2	Hogere of lagere fosfaatgebruiksnorm	65
5.2.3	Meer stikstof in verband met hogere opbrengsten in de akkerbouw	70
5.3	Gevolgen aanscherping uitrijperiode op kleibouwland	70
5.4	Naleving van de gebruiksnormen en uitrijdbepalingen	72
5.4.1	Naleving van de gebruiksnormen	72
5.4.2	Naleving van de toedieningregels van mest	73
5.5	Naleving van het dierrechtenstelsel	76
5.6	Naleving van de verantwoordingsplicht	77
5.6.1	Aselecte controles van de verantwoordingsplicht	77
5.6.2	Selecte controles van de verantwoordingsplicht	79
5.7	Naleving van de regels rond mesttransport	80
5.7.1	Het overgangsjaar 2006	80
5.7.2	De situatie in het jaar 2007	81
5.7.3	De situatie in het jaar 2008	82
5.7.4	De situatie in het jaar 2009	84

5.7.5	Overzicht over de periode 2006 tot en met 2009	88
5.8	Samenvatting	88
6	Administratieve en bestuurlijke lasten	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Administratieve lasten van de primaire doelgroepen	91
6.2.1	Principes van de administratieve lasten	91
6.2.2	De administratieve lasten van het MINAS-stelsel	94
6.2.3	De administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel in 2006	95
6.2.4	De administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel na 2006	97
6.3	Bestuurlijke lasten van Dienst Regelingen	102
6.4	Samenvatting	104
7	Knelpunten in de praktijk	105
7.1	Inleiding	105
7.2	Algemeen beeld van de knelpunten	105
7.2.1	Het doel van bemesting en de factoren die de bemesting bepalen	106
7.2.2	Knelpunten en oplossingen	106
7.3	Gebiedsspecifieke uitwerking voor de melkveehouderij	109
7.4	Samenvatting	112
8	Korte beantwoording van de evaluatievragen	114
8.1	Inleiding	114
8.2	Korte beantwoording van de vragen	114
8.2.1	Hoofdstuk 2. Ontwikkeling van de mestproductie	114
8.2.2	Hoofdstuk 3. Ontwikkeling in de dierrechten	116
8.2.3	Hoofdstuk 4. Transport en verhandelen van mest	116
8.2.4	Hoofdstuk 5. Naleving en verantwoording	118
8.2.5	Hoofdstuk 6. Administratieve lasten van de Meststoffenwet	121
8.2.6	Hoofdstuk 7. Knelpunten in de praktijk	122
8.3	Vragen die niet konden worden beantwoord	122

9	Synthese, conclusies en aanbevelingen	124
9.1	Inleiding	124
9.2	Synthese	124
9.3	Conclusies	127
9.4	Aanbevelingen	129
	Literatuur en websites	130
	Bijlagen	135
1	Gedetailleerde vragenlijst van de opdrachtgever	134
2	Berekening N- en P-gehalten in vers gras	137
3	Schatting van de hoeveelheid verminderde plaatsingsruimte door minder derogatieaanvragen	138
4	Voorwaarden voor boer-boermesttransport en voor mesttransport volgens spoor 2	141
5	Aantal landbouwbedrijven bij de berekening van de administratieve lasten voor 2006 en 2010	143

Woord vooraf

Het onderzoek werd uitgevoerd in het kader van de Evaluatie van de Meststoffenwet 2012 (EMW 2012) en bestaat uit een ex-post deel en een ex-ante deel. Dit rapport gaat over het onderzoek naar de uitvoering van de instrumenten van de Meststoffenwet en het maakt deel uit van de ex-post evaluatie. Daarbij kijken we terug naar de werking van het beleidsinstrumentarium dat wordt ingezet om de milieudoelen effectief en efficiënt te realiseren. Het resultaat van dit onderzoek wordt ook gebruikt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor het opstellen van de synthese van de EMW 2012.

Het LEI, onderdeel van Wageningen UR, heeft dit onderzoek samen met Dienst Regelingen (DR) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Er werd vrijwel uitsluitend gebruik gemaakt van door DR en VWA aangeleverde gegevens. We bedanken hen voor de goede samenwerking.

Het onderzoek werd begeleid door de projectgroep 'Evaluatie Meststoffenwet 2012' van het ministerie van EL&I. We willen deze projectgroep en vooral Maret Oomen, die als contactpersoon optrad, bedanken voor de motiverende en plezierige samenwerking en het opbouwend commentaar. Dat geldt ook voor de medewerkers van het PBL en de leden van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM).

Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

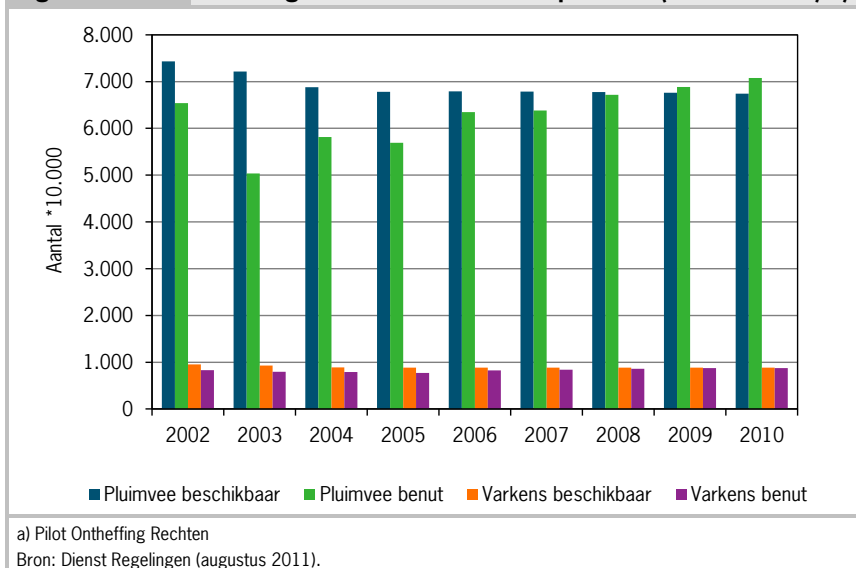
S.1 Belangrijkste uitkomsten

Het aanbod van mest nam na 2006 verder toe. De totale stikstof- en fosfaatproductie in mest nam van 2006 tot en met 2010 in totaal toe met respectievelijk 15,1 kton en 6,6 kton/jaar (= 3,2 respectievelijk 3,9%) door zowel toename van dieraantallen als de excretie per dier. De benutting van de dierrechten is maximaal. Veel mogelijkheden voor vermindering van de excretie per dier worden nog niet benut.

De stikstofproductie (486,3 kton) bleef in 2010 3,6% beneden het door de Europese Unie voor Nederland vastgestelde excretieplafond uit de derogatie (mestproductie van 2002). De fosfaatproductie (175,8 kton) kwam er met 1,7%, voor het derde achtereenvolgende jaar, boven (Zie hoofdstuk 2).

De benutting van dierrechten steeg van 94% (2006) naar 99% (varkens) respectievelijk 105% (pluimvee) (figuur S.1). Voor die benutting van boven de 100% zijn verscheidene oorzaken denkbaar waarover geen uitsluitel mogelijk is (Zie paragraaf 3.2.2).

Figuur S.1 Benutting dierrechten varkens en pluimvee (exclusief POR) a)



Bovenstaande mestproductiecijfers voor 2010 zijn op basis van de voorlopige cijfers van dat jaar.

Via het boer-boertransport werd 2 à 3% van de fosfaatproductie in mest vervoerd, via spoor 2 (onderlinge regeling van af- en aanvoer van mest tussen mestproducenten en -afnemers) slechts 0,15%. De rest gaat via spoor 1 (aan- en afvoer van mest volgens de reguliere wettelijke regeling) (Zie paragraaf 4.2.4).

S.2 Overige uitkomsten

Mestproductie, mesttransport en mestopslag

De fosfaatproductie uit de Pilot Ontheffing Rechten (POR) is in 2010 504 ton fosfaat: dat is een zeer minimaal aandeel in de totale fosfaatproductie en 0,17% van de overschrijding van het fosfaatexcretieplafond in 2010.

Het aantal mesttransporten was in 2010 80% hoger dan in 2005. De grootste afnemers van mest zijn akkerbouwers, intermediairs en export (Zie paragrafen 4.1 en 4.2). Vooral fosfaatrijke mest gaat naar het buitenland, stikstofrijke mest blijft in Nederland. Ongeveer 80% van de veehouderijbedrijven met 80 à 90% van de geproduceerde mest heeft voor meer dan 6 maanden mestopslag (Zie Paragraaf 4.3).

Derogatie en fosfaattoestand van de bodem in relatie tot de plaatsingsruimte

Het aandeel bedrijven met derogatie is in vrijwel alle graasdierprovincies ten opzichte van 2006 gestegen. In Noord-Brabant is dit gedaald, omdat de melkveehouders in die provincie meer mais telen dan de voor derogatie toegestane 30% (Zie paragraaf 5.2.1).

Ongeveer 70% van de landbouwpercelen had in 2010 een hoge fosfaattoestand. Dat leidt tot minder plaatsingsruimte voor mest dan bij een neutrale fosfaattoestand. Beide bovenvermelde omstandigheden leiden ertoe dat, zonder een verminderde excretie/dier, ongeveer 6,5% van de mestproductie van 2010 in 2012 niet kan worden geplaatst. Tot 2013 loopt dit op naar 8,6% (Zie paragraaf 5.2.2). De aanscherping van de uitrijperiode op kleibouland lijkt nog niet tot een verminderd gebruik van dierlijke mest te hebben geleid (Zie paragraaf 5.3).

Veel mogelijkheden excretievermindering per dier nog niet benut

De grote verschillen die in excretie per dier tussen bedrijven bestaan, geeft aan dat veel mogelijkheden voor verbetering niet worden benut (Zie paragraaf 2.4.2). Voor echte beweging zijn stimulansen nodig die de individuele ondernemer motiveert tot actie en hem belooft met minder kosten voor mestafvoer. Beschikbaar-

heid van indicatoren is nodig om veehouders tijdens het productieproces vaak en snel inzicht te geven in de stand van zaken.

Naleving

Op basis van een aselechte steekproef overschreed in 2006 tot en met 2009 0 tot 3% van de graasdierbedrijven de gebruiksnormen. Dat betrof vooral de gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest en vooral in Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel (Zie paragraaf 5.4.1).

Ongeveer 20% van de aanvragers van derogatie voldoet niet aan de verantwoordingsplicht bij de derogatievoorwaarden (fysieke, aselechte controles, (Zie Paragraaf 5.6). Het gaat vooral om niet tijdig grond bemonsteren (75%), een te groot aandeel bouwland (35%) en een onvolledig bemestingsplan (20%). Soms werden ook overschrijdingen van de gebruiksnormen aangetroffen. Bij hokdierbedrijven is het percentage overtredingen eveneens ongeveer 20%, maar daarbij gaat het vooral om overtreding van de gebruiksnormen (80%). Bij selecte controles is het percentage overtredingen 40 à 45%. In bijna de helft van de overtredingen ging het om bedrijven waar de derogatie was vervallen.

Bij aselechte controles op mesttoediening werd in 2009 en 2010 7,5% tot 10% niet akkoord bevonden (Zie paragraaf 5.4.2). Dit betrof vooral overtredingen bij emissiearm mest toedienen (80%; westen en natte zandgronden). In 20% van de overtredingen is mest toegediend in de periode waarin dat niet is toegestaan (september tot en met januari). Op niet-beteeld bouwland is de naleving beter dan op beteeld bouwland (vooral overtredingen bij toediening in aardappelen op zware klei).

De naleving van het dierrechtenstelsel bedroeg in 2006 96% (aselechte controles). In 2009 en 2010 was dit op basis van selecte controles 60% (Zie Paragraaf 5.5). Het resultaat van aselechte controles zegt iets van de naleving in de sector als geheel. Bij selecte controles is dat veel minder het geval, omdat die controles zich vooral richten op risicogroepen waar een lagere naleving te verwachten is.

De naleving van de regels rond het mesttransport (AGR/GPS, Vervoersbewijzen Dierlijke Mest, weg- en grenscontroles) bedraagt, op basis van aselechte controles, na aanloopmoeilijkheden in vooral 2006, nu 90% of meer (Zie Paragraaf 5.7).

Beleving

Volgens een belevingsonderzoek uit 2008 ervaart driekwart van de landbouwers onvoldoende flexibiliteit en handelingsruimte in het Gebruiksnormenstelsel om te kunnen inspelen op verschillen in weersomstandigheden en verschillen in opbrengst tussen percelen en tussen jaren. Dat wordt als groter probleem

ervaren naarmate de normen scherper zijn. De helft van de respondenten vreest opbrengst- en kwaliteitsverlies aan producten doordat ze onvoldoende zicht hebben op het effect van lagere gebruiksnormen op de opbrengst en de bodemvruchtbaarheid (Zie Hoofdstuk 7). De laatste jaren zijn hiervoor al enkele voorzieningen getroffen (bex, meer fosfaat bij lage bodemvruchtbaarheid, meer stikstof bij hoge opbrengsten voor bieten en aardappelen). Er wordt gekeken naar verdere mogelijkheden (onder meer verfijning naar grasopbrengst).

Administratieve lasten

De administratieve lasten van het mestbeleid voor landbouwers, intermediairs, diervoerleveranciers en melkafnemers daalden tussen 2006 en 2010 met 12,3 miljoen euro. Van 2002 tot 2006 bedroeg de daling al 71 miljoen euro. De omschakeling van het MINAS-stelsel naar het Gebruiksnormenstelsel per 1 januari 2006 ging gepaard met een daling van de administratieve lasten met 31 miljoen euro. Tot nog toe is dus sprake van een voortgaande daling (Zie paragraaf 6.2).

S.3 Methode

Dit rapport is in samenwerking met Dienst Regelingen (DR) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA) tot stand gekomen. DR en nVWA waren verantwoordelijk voor de aanlevering van de gegevens, voorzien van een toelichting. De beschreven resultaten zijn op deze gegevens en toelichting gebaseerd. In een enkel geval hebben we gegevens ontleend aan het Bedrijveninformatienet van het LEI (Vrolijk et al., 2010) en geanalyseerde gegevens van het CBS als deze bij DR ontbraken. Het LEI heeft de informatie van DR en de nVWA bewerkt voor een duidelijke presentatie en het plaatsen van de gegevens in een bredere context op basis van bij het LEI beschikbare expertise.

Summary

Implementation of the Fertilisers Act

Evaluation of Fertilisers Act 2012: Ex post subreport

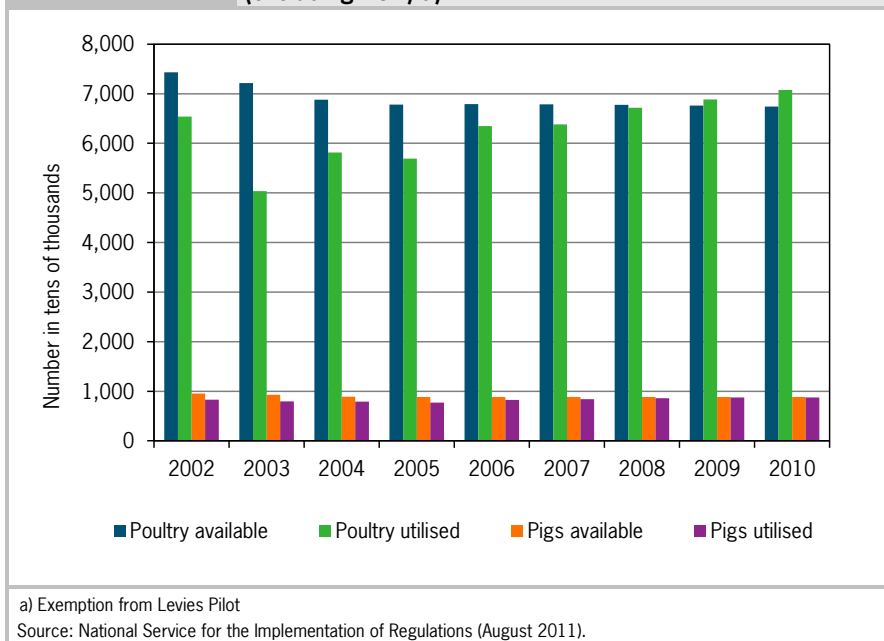
S.1 Key findings

The supply of manure continued to increase after 2006. Total nitrogen and phosphate in manure increased from 2006 to 2010 by 15.1 and 6.6 ktonnes/year (3.2% and 3.9%), respectively, due to both increasing numbers of animals and increasing excretions per animal. The utilisation of the animal production rights is at a maximum. Many options for reducing the excretion per animal are not yet being used.

In 2010, nitrogen production (486.3 ktonnes) remained 3.6% below the excretion ceiling established by the European Union for the Netherlands under the derogation (manure production of 2002). Phosphate production (175.8 ktonnes) was higher than the ceiling (1.75%) for the third consecutive year.

The utilisation of animal production rights rose from 94% (2006) to 99% (pigs) and 105% (poultry). (figure S.1). For that utilisation above 100%, a number of possible causes are conceivable, none of which can be resolved.

Figure S.1 **Utilisation of animal production rights for pigs and poultry (excluding POR) a)**



The above manure production figures for 2010 are based on the preliminary figures for that year.

2-3% of phosphate production in manure is transported through farmer-to-farmer transport; via track 2 (jointly arranged system of removal and supply of manure between manure producers and consumers) that is only 15%. The rest goes through track 1 (supply and removal of manure according to normal statutory system).

S.2 Complementary findings

Manure production, transport and storage

In 2010, the phosphate production under the Exemption from Levies Pilot (POR) was 504 tonnes of phosphate. This is an extremely small proportion of the total phosphate production and 0.17% of the excess in the phosphate excretion ceiling in 2010.

The number of manure transport movements in 2010 was 80% higher than in 2005. The biggest consumers of manure are arable farmers, intermediaries and

exporters. Most phosphate-rich manure goes abroad, while nitrogen-rich manure stays in the Netherlands. About 80% of the livestock farms with 80-90% of the manure produced have a manure supply of six months or more.

Derogation and phosphate level of the soil in relation to storage space

In virtually all grazing animal provinces, the number of farms with derogation has risen from 2006. The exception is Noord-Brabant, because in this province dairy farmers grow more maize than the 30% permitted for derogation.

Approximately 70% of agricultural parcels had high phosphate levels in 2010. The result is less storage space for manure than the situation would be with a neutral phosphate level. Both of the factors indicated above mean that without a reduced excretion per animal, there will be nowhere to apply some 6.5% of the 2010 manure production in 2012. By 2013, that figure will increase to 8.6%. The more restrictive spreading period on clay soil does not appear to have led to a reduction in the use of animal manure so far.

Many options for reducing excretion per animal not yet being used

The significant differences in excretion per animal between individual farms is an indication that many options for improvement are not being used. Real change will require stimuli to induce the individual entrepreneur to take action and offer the reward of reduced costs for manure transport. Availability of indicators is needed to give the livestock farmers fast insight into the situation at frequent points during the production process.

Compliance

Based on a random sample, from 2006 to 2009 up to 3% of grazing animal farms exceeded the norms set. The norms in question were primarily the norm for nitrogen from animal manure, and this primarily in Gelderland, Noord-Brabant and Overijssel.

About 20% of the applicants for derogation did not meet the accounting requirement for the derogation conditions (physical, random sampling). This refers principally to failure to conduct soil sampling in good time (75%), an excessively high percentage of arable land (35%) and an inadequate manure application plan (20%). In some cases, excesses of the usage norms were also observed. At indoor livestock farms, the percentage of breaches is likewise around 20%, but within that 20% the breaches are primarily (80%) breaches of application norms. In selective sampling, the percentage of breaches was 40 to 45%. Almost half of breaches were at farms with expired derogation.

At random sampling for manure application, 7.5 to 10% were found to be in breach of the rules in 2009 and 2010. These breaches related primarily to the

application of low-emission manure (80%; in the west of the Netherlands and on wet sandy soils). In 20% of breaches, manure was administered in the period in which manure use is not permitted (September to January). On non-cultivated acreage, compliance is better than on cultivated acreage (primarily breaches in usage on potatoes on heavy clay).

Compliance with the animal production rights system was 96% in 2006 (random sampling). In 2009 and 2010, this was 60% based on selective sampling. The result of random sampling says more about the compliance in the sector as a whole. With selective sampling, this is less often the case, because the inspections are based primarily on risk groups within which a lower level of compliance is to be expected.

Compliance with the rules on manure transport (AGR/GPS, Transport certificates for Animal Manure, road and border inspections) is, based on random sampling, after good preparation options (primarily in 2006), now 90% or more.

Experience

According 2008 perception research, three-quarters of farmers experience inadequate flexibility and room for negotiation in the Usage Norm System to be able to adjust for differences in weather conditions and yields from parcel to parcel and from year to year. The tighter the norms, the more this is experienced as a problem. Half of the respondents are concerned about loss of yield and quality of products because they have an insufficient understanding of the effect of lower usage norms on yields and soil fertility. In recent years, a number of steps have been taken in this area (BEX, more phosphate with lower soil fertility, more nitrogen at higher yields for beets and potatoes). Further options are being considered (including refinement to grass yields).

Administrative burdens

The administrative burdens for the manure policy for farmers, intermediaries, animal feed dealers and milk buyers dropped by 12.3 million euros between 2006 and 2010. From 2002 to 2006 that figure plummeted by 71 million euros. The switch from the MINAS system to the Usage Norm System as of 1 January 2006 came along with a drop in the administrative charges by 31 million euros. This means that the falling trend is continuing.

S.3 Methodology

This report has been produced in cooperation with the National Service for the Implementation of Regulations and the new Food and Consumer Product Safety

Authority. These bodies were responsible for supplying the information and accompanying explanatory notes. The results described are based on this information and these explanatory notes. In a few cases, we derived data from LEI's Farm Accountancy Data Network (Vrolijk et al., 2010) and analysed data from Statistics Netherlands where information was not available from the National Service for the Implementation of Regulations. LEI adapted the information from the the National Service for the Implementation of Regulations and the new Food and Consumer Product Safety Authority for clear presentation and placement in a broader context based on the expertise available within LEI.

1 Inleiding en methode

1.1 Inleiding

De ministeries van EL&I en IenM hebben voor de Evaluatie Meststoffen Wet 2012 (EMW2012) een aantal vragen opgesteld. Voor de beantwoording daarvan hebben genoemde ministeries een opdracht verstrekt aan Wageningen UR. De evaluatie van de Meststoffenwet 2012 is opgebouwd uit een ex-post deel (terugkijkend) en een ex-ante deel (vooruitkijkend). Dit rapport gaat in op de werking van de Meststoffenwet vanaf 2006, het jaar waarin het Gebruiksnormenstelsel werd ingevoerd en dan specifiek op (de gevolgen van) uitvoeringsaspecten. Het is dus een onderdeel van het ex-post deel van de EMW.

De ex-post evaluatie geeft invulling aan artikel 46 van de Meststoffenwet:

'Onze minister zendt in 2012 en vervolgens telkens na ten hoogste vijf jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.'

De Nitraatrichtlijn vormt de Europese basis voor het mestbeleid. In Nederland is deze geïmplementeerd in de Meststoffenwet en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Ook zijn elementen van het mestbeleid geregeld in andere regelingen, zoals het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen. Deze regelingen geven vorm aan de instrumenten van het Nederlandse mestbeleid, waarvan de voornaamste zijn:

- gebruiksnormen
- verantwoordingsplicht
- transportregels
- regels gebruik/verhandelen mest
- dierrechten
- gebruiksvorschriften

Dienst Regelingen (DR) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA), beide uitvoerende diensten van het ministerie van EL&I, zijn belast met het toezicht en de controle op de uitvoering van het mestbeleid en de toegepaste instrumenten door de sector.

1.2 Probleem- en doelstelling en werkwijze

Dit rapport moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe groot was de productie van mest en van mineralen in die mest (stikstof en fosfaat)?
- Hoe was de ontwikkeling in de dierrechten?
- Hoe heeft het transport van mest zich ontwikkeld en is er voldoende mestopslag?
- In hoeverre zijn de gebruiksnormen, de gebruiksvorschriften en de dierrechten nageleefd?
- Hoe hoog zijn de administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel?
- Welke knelpunten ervaart de landbouwsector bij het werken met het Gebruiksnormenstelsel?

De gedetailleerde vragenlijst staat in bijlage 1. Mestverwerking was tot nu toe nog geen instrument van het mestbeleid en wordt daarom in deze ex-post rapportage niet specifiek belicht.

Dit rapport is in samenwerking met Dienst Regelingen (DR) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA) tot stand gekomen. DR en nVWA waren verantwoordelijk voor de aanlevering van de gegevens, voorzien van een toelichting. De beschreven resultaten zijn op deze gegevens en toelichting gebaseerd. In een enkel geval zijn gegevens ontleend aan het Bedrijveninformatienet (BIN) van het LEI (Vrolijk et al., 2010) en geanalyseerde gegevens van het CBS als gegevens van DR ontbraken. Het LEI heeft de informatie van DR en de nVWA bewerkt voor een duidelijke presentatie en het plaatsen van de gegevens in een bredere context op basis van bij het LEI beschikbare expertise.

1.3 Opbouw van het rapport

Bij de opbouw van het rapport is niet de volgorde van de vragenlijst aangehouden. Wel is in ieder hoofdstuk aangegeven welke vraag of vragen daar worden beantwoord. Hoofdstuk 2 start met de ontwikkeling van de mestproductie waarbij inzicht wordt gegeven in de vraag of een ontwikkeling in de excretie of in de dieraantallen leidend is geweest, of mogelijk beide. Ook gaan we in dat hoofdstuk in op de bedrijfsspecifieke excretie (bex) bij melkvee. Hoofdstuk 3 gaat over de ontwikkeling in de varkens- en pluimveerechten. In hoofdstuk 4 geven we inzicht in de ontwikkelingen bij het transport van mest en de beschikbare mestopslagcapaciteit. Hoofdstuk 5 gaat in op de naleving en verantwoording en hoofdstuk 6 op de administratieve lasten. Hoofdstuk 7 behandelt de knelpunten die de sector bij

het werken met het Gebruiksnormenstelsel ervaart. Daarbij wordt, op verzoek van de opdrachtgever, geput uit bestaand en gerapporteerd onderzoek. De hoofdstukken 2 tot en met 7 sluiten we elk met een samenvatting af.

Hoofdstuk 8 bevat een korte beantwoording van de vragen voor lezers die snel een indruk van de inhoud van het rapport willen krijgen. Hoofdstuk 9 bevat een synthese waarbij verbanden tussen onderdelen worden gelegd die niet in hoofdstuk 8 staan. Daarnaast bevat dit hoofdstuk de conclusies en, op verzoek van de opdrachtgever, enkele aanbevelingen.

2 Ontwikkeling van de mestproductie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de ontwikkeling van de mestproductie in tonnen stikstof en tonnen fosfaat voor de jaren 2002 tot en met 2010 aan de orde. Het gaat in eerste instantie om de EL&I-vraag die in bijlage 1 onder A 7 staat en als volgt luidt:

'Wat is de ontwikkeling van de mestproductie in tonnen stikstof en fosfaat in de afgelopen jaren (periode 2006-2009/10), gesplitst naar diersoorten? Hoe verhoudt deze zich tot het mestexcretieplafond 2002 in de derogatiebeschikking?'

De bruto mestproductie in tonnen stikstof en fosfaat hangt samen met de hoeveelheid stikstof en fosfaat die dieren uitscheiden (excretie). Daarom worden in dit hoofdstuk ook de EL&I-vragen beantwoord die in bijlage 1 onder C 3 tot en met C 5 staan:

'Hoe is de ontwikkeling geweest van het aantal melkveehouders dat van de Bex gebruik maakt? Wat is de (vermoedelijke) verklaring voor deze ontwikkeling?'

'Hebben bedrijven die gebruik maken van Bex voor zover bekend ook daadwerkelijk minder excreties? Zo nee, waarom niet?'

'Is het gebruik van bex goed controleerbaar gebleken? Op welke punten is het mogelijk fraudegevoelig?'

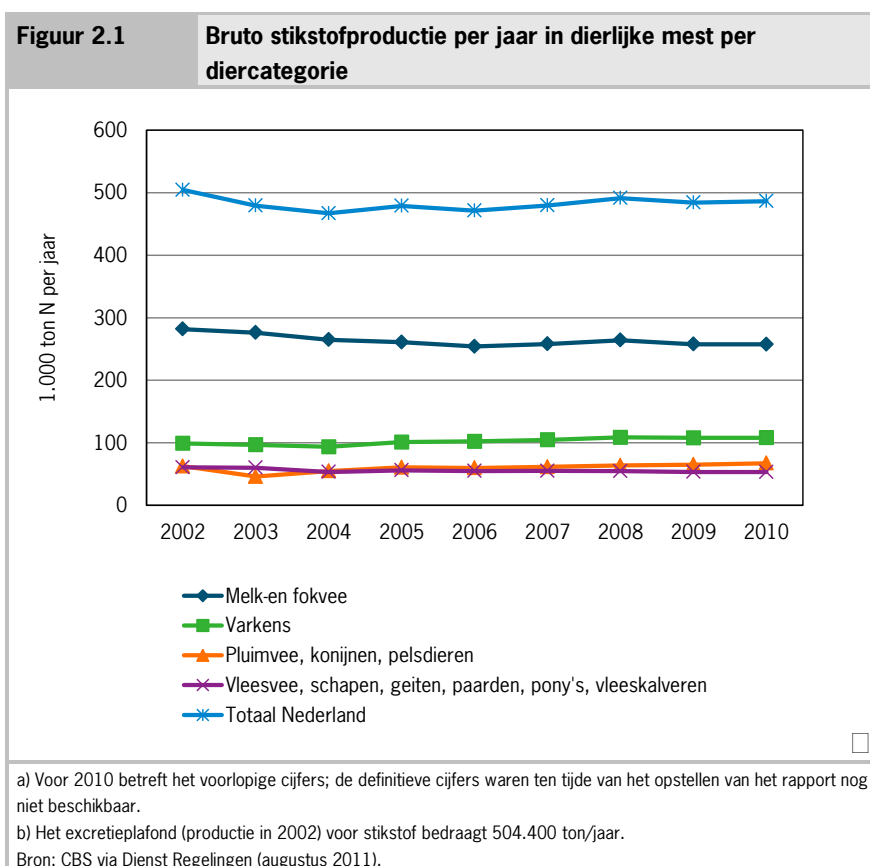
Omdat de mestproducties van de jaren 2002 tot en met 2005 ook beschikbaar zijn, geven we de reeks voor de jaren 2002 tot en met 2010. Voor 2010 gaat het om voorlopige cijfers omdat de definitieve cijfers ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar waren. Het mestexcretieplafond voor stikstof en fosfaat in dierlijke mest is van belang omdat de Europese Commissie als een van de voorwaarden voor het verlenen van derogatie heeft gesteld dat Nederland de mestproductie van 2002, uitgedrukt in tonnen stikstof en tonnen fosfaat, niet overschrijdt (Europese Commissie 2005; Vierde actieprogramma, 2009). Het gaat daarbij om de bruto mestproductie. Dat betekent dat verliezen

door bijvoorbeeld ammoniakemissie niet op de productie in mindering worden gebracht.

In paragraaf 2.2 komt de stikstofproductie aan de orde, in paragraaf 2.3 de fosfaatproductie. Paragraaf 2.4 bevat de oorzaken van de verschillen tussen jaren. In paragraaf 2.5 worden de vragen beantwoord die betrekking hebben op de bedrijfsspecifieke excretie (bex). In paragraaf 2.6 gaan we in op de totale mestproductie in tonnen product. Paragraaf 2.7 bevat een korte samenvatting.

2.2 De bruto stikstofproductie in dierlijke mest

In figuur 2.1 staat de bruto stikstofproductie voor Nederland per diersoort.



Voor de totale bruto stikstofproductie in mest in Nederland is in geen enkel jaar na 2002 het excretieplafond voor stikstof overschreden. De stikstofproductie voor 2002 (504,4 kton) geldt als excretieplafond. In 2004 werd het laagste niveau bereikt (bijna 7,5% onder het niveau van 2002). Daarna trad een stijging op bij vooral melk- en fokvee, varkens en pluimvee. Daardoor ligt de bruto stikstofproductie de laatste 2 jaar 3,5 à 4% onder het excretieplafond.

In de pluimveehouderij trad in 2003 een sterke daling van de bruto stikstofproductie op die veroorzaakt werd door de vogelpest (sterke vermindering van het gemiddeld aanwezig aantal dieren).

De bruto stikstofproductie van overig graasvee (schapen, vleesvee, paarden, pony's) en vleeskalveren en geiten is na 2002 geleidelijk gedaald. Vanaf 2006 ligt de bruto stikstofproductie 10 tot 12,5% lager dan in 2002. Binnen deze diercategorieën was de ontwikkeling van de stikstofproductie in mest van 2002 tot 2010 als volgt:

- bij vleeskalveren een stijging van 11,4 kton naar 14,9 kton (31%);
- bij schapen en geiten een daling van 16,2 kton naar 11,3 kton (30%);
- bij overige graasdieren een daling van 33,2 kton naar 27,0 kton (19%).

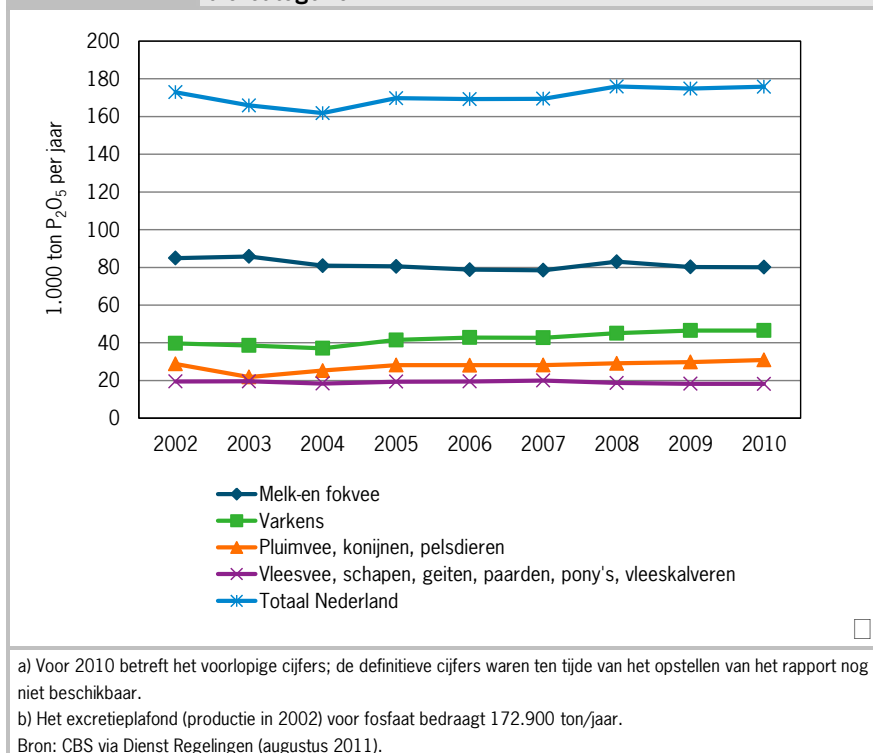
2.3 De bruto fosfaatproductie in dierlijke mest

De totale bruto fosfaatproductie in dierlijke mest in Nederland daalde de eerste 2 jaar na 2002 naar een niveau dat bijna 6,5% lager was dan voor 2002 (figuur 2.2). De stijgingen hadden tot gevolg dat de bruto fosfaatproductie de laatste 3 jaar ongeveer 1,7% boven het excretieplafond voor 2002 kwam. Ook bij de fosfaatproductie zijn het melk- en fokvee en varkens en pluimvee waar de stijging heeft plaatsgevonden.

Voor de pluimveehouderij trad in 2003 in de fosfaatproductie een sterke daling op om dezelfde reden als voor de bruto stikstofproductie (sterk verminderde dieraantallen door de vogelpest).

De bruto fosfaatproductie in mest van overig graasvee (schapen, vleesvee, paarden, pony's) en vleeskalveren en geiten steeg na 2002; in 2007 aanvankelijk tot 2,5% boven het niveau van 2002, maar daarna trad een daling in. De voorlopige cijfers van 2010 wijzen op een niveau dat ongeveer 6,5% lager is dan de bruto fosfaatproductie van 2002 in de mest van deze diercategorieën, een vergelijkbaar niveau als in 2009. Binnen deze diercategorieën was de ontwikkeling van de fosfaatproductie in mest van 2002 tot 2010 als volgt:

- bij vleeskalveren een stijging met 23%;
- bij schapen en geiten een daling met 20%;
- bij overige graasdieren een daling met 13%.

Figuur 2.2**Bruto fosfaatproductie per jaar in dierlijke mest per diercategorie**

2.4 De oorzaken van verschillen tussen jaren

De bruto stikstof- en fosfaatproductie binnen iedere diercategorie wordt beïnvloed door het aantal dieren van die categorie en de gemiddelde excretie aan stikstof en fosfaat per dier 'onder de staart'. De dieraantallen worden begrensd door de melkquotering (melk- en fokvee) en door het stelsel van dierrechten (varkens en pluimvee). De excretie aan stikstof en fosfaat in de mest wordt beïnvloed door de voeding (gehalte aan stikstof en fosfaat in voedermiddelen).

2.4.1 Dieraantallen

In de melkveehouderij daalde het aantal melkkoeien na het instellen van de melkquotering in 1984 gestaag. De stijging van de melkproductie per koe en de heffing op overproductie (superheffing) leidden tot het houden van minder melkkoeien (CBS/LEI, diverse jaren). Het aantal stuks jongvee op melkveebedrijven daalde aanvankelijk nauwelijks mee, maar na invoering van het MINAS-stelsel daalde ook het aantal stuks jongvee per tien melkkoeien op melkveebedrijven (Van den Ham et al., 2010 op basis van BIN).

Het einde van de melkquotering is voorzien voor 2015. De Europese Commissie heeft het melkquotum enkele malen verruimd:

- in 2007 met 0,5% in zowel 2008 als in 2009 met 2,5% en
- zowel in 2010 als in 2011 met 1%.

Daardoor nam het aantal melkkoeien in 2009 voor het eerst sinds jaren toe (CBS/LEI, 2010). Ook het aantal stuks jongvee per tien melkkoeien lijkt weer toe te nemen (Berkhout en Van Bruchem, 2008; CBS/LEI, diverse jaren). Dit zorgde voor een stijging van de bruto stikstof- en fosfaatproductie in 2008. In 2009 en in 2010 (voorlopige cijfers) daalden de stikstof- en fosfaatproductie weer iets.

Het totaal aantal varkens daalde de eerste 2 jaar na 2002 licht. Daarna trad een stijging op die in 2007 tot een ongeveer gelijk aantal varkens leidde als in 2002. De bruto stikstof- en fosfaatproductie in de varkenshouderij steeg in die periode echter wel. Na 2007 steeg het totaal aantal varkens verder tot meer dan 12 miljoen in de jaren 2008, 2009 en 2010. Ook trad tussen 2007 en 2010 een verschuiving op tussen leeftijdscategorieën (CBS/LEI, diverse jaren):

- het aantal vleesvarkens van 50 kg en meer steeg met 20%;
- het aantal vleesvarkens van 20-50 kg daalde met 15%.

De benutting van de varkensrechten steeg van 88% in 2002 naar 99% in 2010 (paragraaf 3.2.2).

Het totaal aantal kippen was in 2002 iets meer dan 101 miljoen. Door de vogelpest daalde dit met bijna 22% in 2003. Daarna trad een stijging op. Hoewel in 2008 de bruto stikstof- en fosfaatproductie al boven die van 2002 lag (paragrafen 2.2 en 2.3), was het totaal aantal kippen toen nog ruim 4% lager dan in 2002. Pas in 2010 is het aantal ongeveer gelijk aan dat van 2002 (CBS/LEI, diverse jaren).

Het jaar 2009 was economisch een zeer goed jaar voor de leghennenhouderij (Berkhout en Van Bruchem, 2011). De benutting van de pluimveerechten steeg van 2002 tot 2010 van 88% naar 105%. Het deel boven de 100% is voor een derde toe te schrijven aan de Pilot Ontheffing Rechten (paragraaf 3.2.2).

Het beeld van de dieren aantallen in de categorie overig graasvee, schapen en geiten en vleeskalveren is divers (CBS, 2010):

- het aantal vlees-, weide- en zoogkoeien en ander jongvee voor de mestering is in 2008 tot en met 2010 ongeveer 15% lager dan in 2002;
- het aantal schapen is in 2009 en 2010 ongeveer 5% lager dan in 2002, maar van 2005 tot en met 2007 zien we 10 tot 15% meer dan in 2002;
- het aantal geiten is sinds 2002 gestaag gestegen tot een niveau dat in 2008 tot en met 2010 ongeveer 40% hoger is dan in 2002;
- het aantal vleeskalveren is vanaf 2005 ieder jaar 15 tot 30% hoger dan in 2002, waarvan het hoogste cijfer voor 2010 geldt;
- het aantal paarden en pony's stijgt gestaag en is in 2010 10 tot 15% hoger dan in 2002.

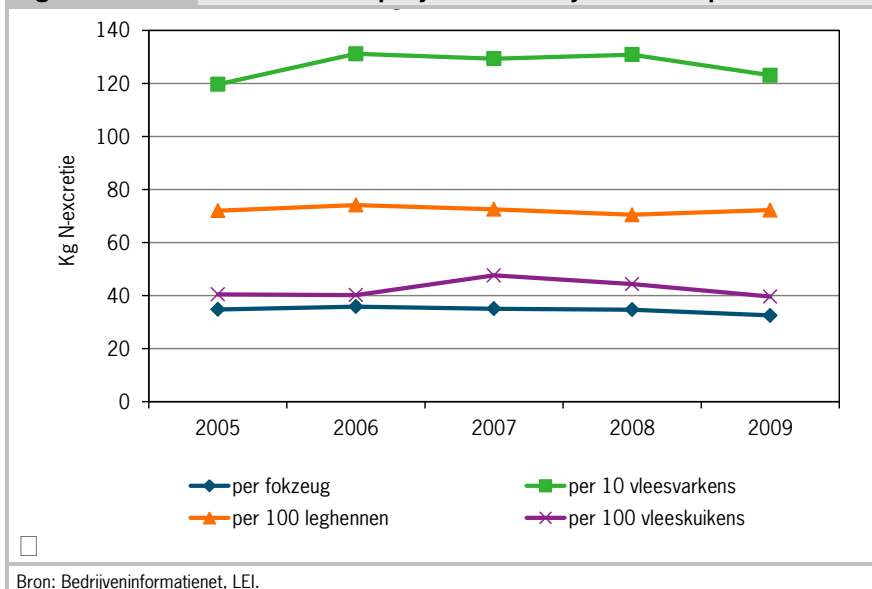
Dat de stikstof- en fosfaatproductie voor schapen toch daalde, komt doordat vanaf 2005 voor schapen en geiten lagere voedernormen worden gehanteerd waardoor de excreties voor stikstof en fosfaat per dier aanzienlijk zijn gedaald.

2.4.2 Excreties per dier in de varkens- en pluimveehouderij

Uit subparagraaf 2.4.1 blijkt dat de toename van de bruto stikstof- en fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij maar gedeeltelijk kan worden verklaard uit de toename van de dieren aantallen.

Het BedrijvenInformatienet (BIN) van het LEI kan inzicht geven in de ontwikkeling van de gemiddelde excretie per dier. Het doel hiervan is na te gaan of er de laatste jaren een gunstige of ongunstige ontwikkeling in de excretie per dier was en of er verbetering mogelijk is. De figuren 2.3 (stikstof) en 2.4 (fosfaat) geven hiervan een indruk voor de varkens- en pluimveehouderij. In dit onderzoek is gekozen voor BIN-cijfers boven WUM-cijfers omdat het bij BIN-cijfers om op praktijkbedrijven gemeten, bedrijfsspecifieke, hoeveelheden en gehalten gaat (gebruik van voerjaaroverzichten voor de stalbalans voor varkens en pluimvee). Bovendien wordt met BIN-gegevens een beeld gegeven van de verschillen tussen bedrijven. Verschillen tussen bedrijven, qua prestaties, zijn belangrijk, omdat daarmee duidelijk wordt of verbetering mogelijk is of niet.

Figuur 2.3 Stikstofexcretie per jaar in mest bij varkens en pluimvee



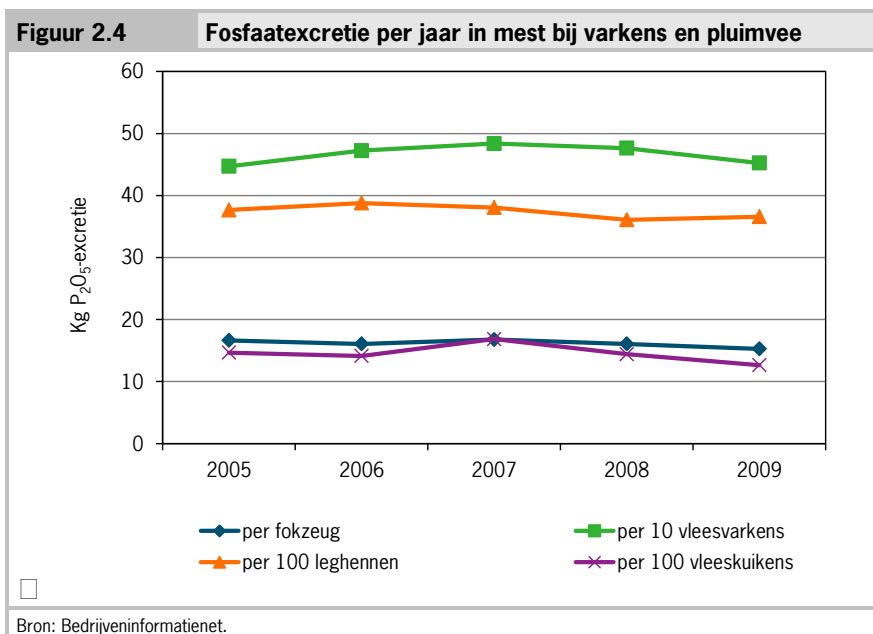
Bron: Bedrijveninformatienet, LEI.

De gemiddelde stikstofexcretie per dier is na 2005 in de vleesvarkenshouderij 10 kg per 10 dieren per jaar gestegen. De gemiddelde stikstofexcretie is toen 3 jaar op dat niveau gebleven. In 2009 daalde, op basis van de voeraankopen op de BIN-bedrijven, de stikstofexcretie weer. Het CBS hanteert, op basis van gemiddelde WUM-cijfers, voor 2009 een gelijkblijvende stikstofexcretie ten opzichte van 2008 en eveneens een lichte daling in 2010 door een betere voederconversie (CBS, 2010). Naast de vergroting van de dieraantallen is dus ook een toename van de excretie per dier verantwoordelijk voor de grotere stikstofproductie in mest. WUM-cijfers geven ongeveer hetzelfde beeld: grosso modo een stijging van de stikstofproductie per dier met 10% (CBS, 2010).

In de fokzeugenhouderij ligt de gemiddelde stikstofexcretie per dier op ongeveer 35 kg stikstof per jaar. Ook dat niveau was in 2002 al bereikt. In de leghennenhouderij schommelt het excretieniveau voor stikstof tussen de 70 en 75 kg per 100 leghennen per jaar, eveneens een niveau dat in 2002 al was bereikt. Ook voor de vleeskuikens is, evenals van 2001 tot 2005, een schommelend beeld zichtbaar: de excretie varieert tussen de 40 tot 50 kg stikstof per 100 vleeskuikens per jaar (Van den Ham et al., 2007). De ontwikkeling van de stikstofexcretie heeft dus tot nu toe in de varkens- en pluimveehouderij na 2002 een verhogende bijdrage geleverd aan de bruto stikstofproductie in mest. Uit WUM-cijfers komt een vergelijkbaar beeld (CBS, 2010).

Figuur 2.4 geeft, in vergelijking met de situatie van 2002 en daarna, voor fosfaat eenzelfde beeld als bij stikstof (Van den Ham et al., 2007). Tussen jaren zijn er wat schommelingen in de fosfaatexcretie per dier, maar over het geheel is er sprake van een verhoging ten opzichte van 2002. Ook hier geeft voor de varkenshouderij het CBS een gelijkblijvende fosfaatexcretie per dier na 2008 met een lichte daling in 2009 en 2010 (CBS, 2010). Over het geheel is er sprake van een stijging van de fosfaatexcretie per dier sinds 2002, bij de varkenshouderij zelfs met bijna 20%.

De standaardafwijking in de stikstof- en fosfaatexcretie toont aanzienlijke verschillen tussen bedrijven (tabel 2.1). Dat betekent dat bij een normale verdeling van de waarden, bijna 70% van de waarnemingen (bedrijfsmiddelen) ligt tussen het gemiddelde plus de standaardafwijking en het gemiddelde minus de standaardafwijking. Anders gezegd: bij de fosfaatexcretie voor vleesvarkens ligt bijna 70% van de gemiddelde fosfaatexcreties per bedrijf tussen 2,6 kg fosfaat per dier per jaar en 6,8 kg fosfaat per dier per jaar. Er is dus winst te boeken bij het verlagen van de excretie per dier. Deze winst kan aanzienlijke vormen aannemen (Van den Ham et al., 2007).



De excretie per dier wordt bepaald door de stikstof- en fosfaatgehalten in het voer en door de dierlijke productie. De stikstof- en fosfaatgehalten in voer namen tot nu toe niet af omdat verlaging van deze gehalten bij de keuze van grondstof-

fen geen rol speelden. In het kader van het convenant tussen LTO en NEVEDI (beoogde reductie van fosfaat in het voer 10%) moet dit wel een rol gaan spelen. De hoeveelheid fosfaat in varkensmest zal dan globaal met 10% dalen (Kortstee et al., 2011). De invloed daarvan op de totale fosfaatproductie in mest bedraagt, uitgaande van de voorlopige cijfers van 2010, 4,5 kton fosfaat ofwel ongeveer 2,5% van de totale fosfaatproductie in mest van 2010. Voor pluimvee is dat 2,9 kton fosfaat ofwel ongeveer 1,5%. Alleen daarmee al zou de fosfaatproductie voor 2010 ongeveer 4% dalen en, bij gelijkblijvende dieraantallen, beneden het fosfaatexcretieplafond komen (175,8 kton minus 7,4 kton = 168,4 kton; het fosfaatexcretie plafond is 172,9 kton).

Dat deze verbeteringen in de excretie per dier niet al lang zijn opgetreden, geeft aan dat, tot in de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft, varkens- en pluimveehouders zich niet gemotiveerd hebben gevoeld om aan een verlaging van de excretie per dier te werken. Varkens- en pluimveehouders voeren vrijwel alle mest af waarbij ze per m³ mest worden afgerekend. Dat stimuleert niet om aan lagere stikstof- en/of fosfaatgehalten in mest te werken, zeker niet als veehouders vrezen dat verlaging van het stikstofgehalte (bestanddeel van eiwit) en/of fosfaatgehalte in het voer tot minder goede bedrijfsresultaten kunnen leiden (Kortstee et al., 2011).

Tabel 2.1		Gemiddelde excretie per dier per jaar voor fosfaat en stikstof met de standaardafwijking			
Diercategorie	Gemiddelde		Standaardafwijking		
	N	P₂O₅	N	P₂O₅	
Fokzeug	34,6	16,2	7,7	5,3	
Vleesvarken	12,7	4,7	3,4	2,1	
Leghen	0,72	0,37	0,25	0,11	
Vleeskuiken	0,42	0,15	0,24	0,08	

Bron: Bedrijveninformatienet, LEI.

Dat er ondernemers zijn die op basis van BIN-gegevens aantonen dat met lagere excreties goede resultaten kunnen worden behaald, overtuigt collega-veehouders niet automatisch op basis van bijvoorbeeld een artikel in de vakpers. Als de 'beloning' bijvoorbeeld is dat men minder geld kwijt is voor de afvoer van mest, weegt men voor- en nadelen opnieuw af. Dit valt dan positief uit voor het werken met lagere gehalten in het voer.

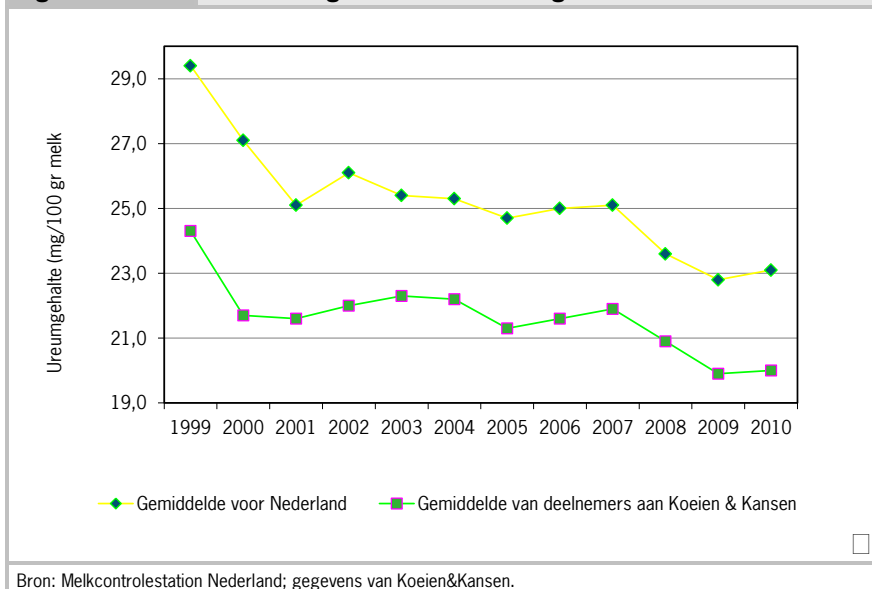
De dierlijke productie (biggen/zeug/jaar, eieren/hen/jaar) doet de excretie per dier per jaar stijgen, een verbetering van de voederconversie bij vleesvarkens en vleeskuikens juist dalen.

De stikstof- en fosfaatexcreties per dier zijn in de varkens- en pluimveehouderij gestegen. De spreiding tussen bedrijven geeft aan dat aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn die tot nu toe nog niet worden benut.

2.4.3 Melkureumgehalten in de melkveehouderij

Door het verliesnormenstelsel van MINAS was het voor de melkveehouderij aantrekkelijk om minder stikstof en fosfaat met voer aan te voeren. Daardoor konden melkveehouders meer mest op het bedrijf houden en hoefden ze dus minder mest af te voeren. Na het van kracht worden van het Gebruiksnormenstelsel verviel in principe de motivatie om via het voer minder stikstof en fosfaat aan te voeren; melkveehouders werden er namelijk niet direct op afgerekend. Dat melkveehouders dit inderdaad zo hebben ervaren, blijkt uit de hogere aanvoer van stikstof en fosfaat met voer na 2005 (Buis et al., in prep.; Lukács et al., in prep.). Wel was er, via verlaging van het ureumgehalte in melk, een stimulans om met een lagere stikstofexcretie per koe te kunnen werken dan forfaitair werd aangehouden.

Figuur 2.5 Ontwikkeling van het melkureumgehalte vanaf 1999



Aanvankelijk bleef het gemiddeld ureumgehalte van de aan de zuivelindustrie afgeleverde Nederlandse melk rond de 25 mg/100 gr melk schommelen (figuur 2.5). Na invoering van het MINAS-stelsel daalde de aanvoer van stikstof en

fosfaat met voer dan ook, na 2005 steeg die weer (Van den Ham et al., 2010). Na invoering van de bedrijfsspecifieke excretie (bex) was er vanaf 2008 wel sprake van een daling van het melkureumgehalte (figuur 2.5). Deze daling geeft aan dat vanaf 2008 eiwitarmere en dus stikstofarmere werd gevoerd, waardoor de excretie bij melkvee, uitgaande van een gelijkblijvende melkproductie, daalde. De melkveehouders die deelnemen aan het project Koeien&Kansen realiseren overigens een nog lager melkureumgehalte, dus is daar sprake van een nog eiwitarmere veevoeding (figuur 2.5). Uit de WUM-cijfers blijkt een schommeling in de excretie (van 2002 tot 2010 ongeveer 135 kg/koe/jaar; CBS, 2010). Dat er per koe in werkelijkheid geen daling van de stikstofexcretie plaatsvond, ondanks de eiwitarmere voeding, wordt veroorzaakt door een stijging van de melkproductie per koe. Ofwel: ondanks een hogere melkproductie per koe steeg de excretie per dier niet omdat eiwitarmere werd gevoerd.

2.5 De bedrijfsspecifieke excretie bij melkvee

2.5.1 Omschrijving van de bedrijfsspecifieke excretie

De bedrijfsspecifieke excretie (bex) is een handreiking waarmee de melkveehouder aantoont hoe hij, op andere wijze dan via de forfaitaire methode, voldoet aan de bemestingsnormen van het Gebruiksnormenstelsel (Handreiking, 2010). Veehouders die volgens de Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie Melkvee willen werken, vullen de excretiewijzer in met de voorraden voer, de winning van eigen voer en de aan- en verkoop van voer, alles met de werkelijke gehalten aan stikstof en fosfor. Na aftrek van de vastlegging in melk en groei volgt, met aftrek van ammoniakverliezen, de mestproductie die binnen de Gebruiksnormen kan worden toegediend, inclusief aanvoer. Wat overblijft, moet worden afgevoerd. Het resultaat van deze berekening hoeft de melkveehouder niet in te zenden; hij moet, desgevraagd, kunnen verantwoorden dat hij binnen de Gebruiksnormen is gebleven, net als bijvoorbeeld bij de voorwaarden voor derogatie.

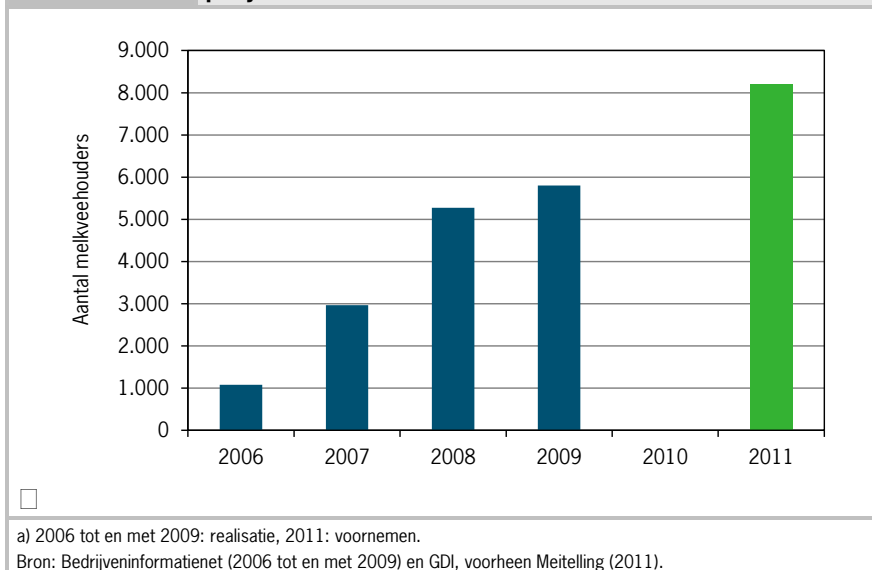
2.5.2 Gebruik van de bedrijfsspecifieke excretie

Op basis van BIN en de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) is het mogelijk een indruk te krijgen van het aantal melkveebedrijven dat deelneemt aan de bedrijfsspecifieke excretie.

Het aantal bedrijven met melkvee dat gebruikt maakt van de bex neemt geleidelijk toe. Uit het databestand van BIN blijkt dat in 2006 ruim 1.000 bedrijven gebruik maakten van de bex en dat dat aantal is gestegen naar bijna 6.000 in

2009. Over het jaar 2010 zijn nog geen gegevens bekend. Op basis van de GDI (voorheen Landbouwtelling) blijkt dat in april/mei 2011 ongeveer 8.200 boeren met melkvee voornemens waren om in 2011 van de bex gebruik te gaan maken (figuur 2.6).

Figuur 2.6 **Gebruik van de Handreiking bedrijfsspecifieke excretie (bex) per jaar**

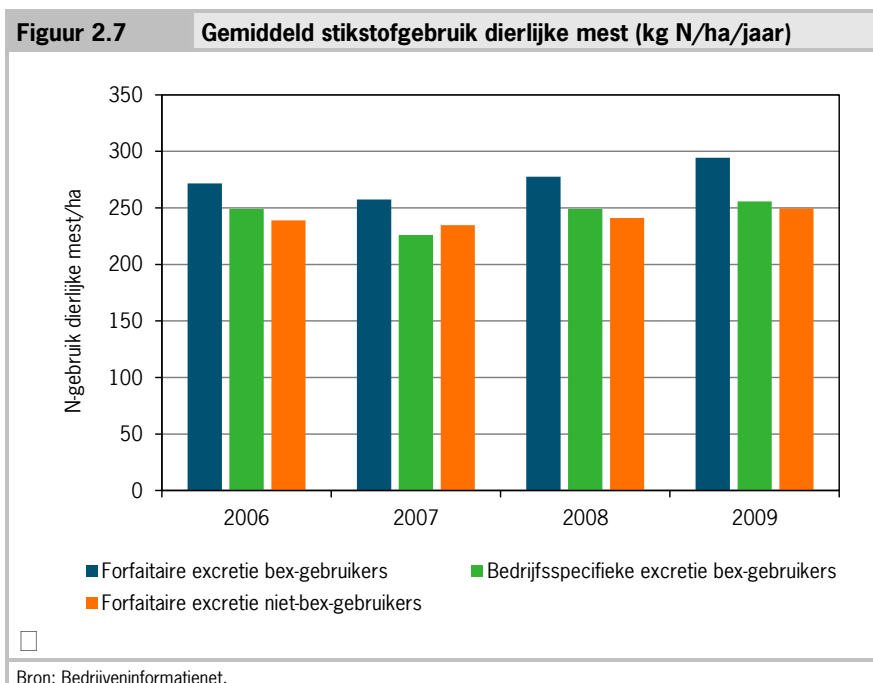


Het gebruik van de bedrijfsspecifieke excretie heeft zich als volgt ontwikkeld:

- in 2006 heeft ongeveer 4,5% van de melkveehouders gebruik gemaakt van de bex;
- in 2007, het tweede jaar waarin het Gebruiksnormenstelsel van kracht was, steeg dit percentage naar 14;
- in 2008 en 2009 nam het aantal melkveehouders, dat volgens de Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie Melkvee werkte, toe tot respectievelijk ongeveer 25% en 28,5%.

Meestal besluiten de melkveehouders werkelijk tot deelname als uit berekeningen blijkt dat ze er voordeel van hebben. Melkveehouders die gebruik maken van de bex hebben via de bedrijfsspecifieke berekening een lagere excretie dan via de forfaitaire berekening (figuren 2.7 en 2.8). Dat is ook te verwachten omdat een veehouder pas na afloop van het jaar hoeft te besluiten of hij de excretie van zijn veestapel bedrijfsspecifiek (bijlage 2) of forfaitair (via normatieve cijfers) wil

bepalen. Een veehouder, die voldoet aan de voorwaarden voor bex, kan dus de resultaten van beide berekeningsmethodieken naast elkaar leggen en kiezen voor de methode die tot het gunstigste resultaat leidt. Melkveehouders die kiezen voor bex, doen dit dus alleen wanneer dit tot gelijke of betere resultaten leidt dan de forfaitaire methode.



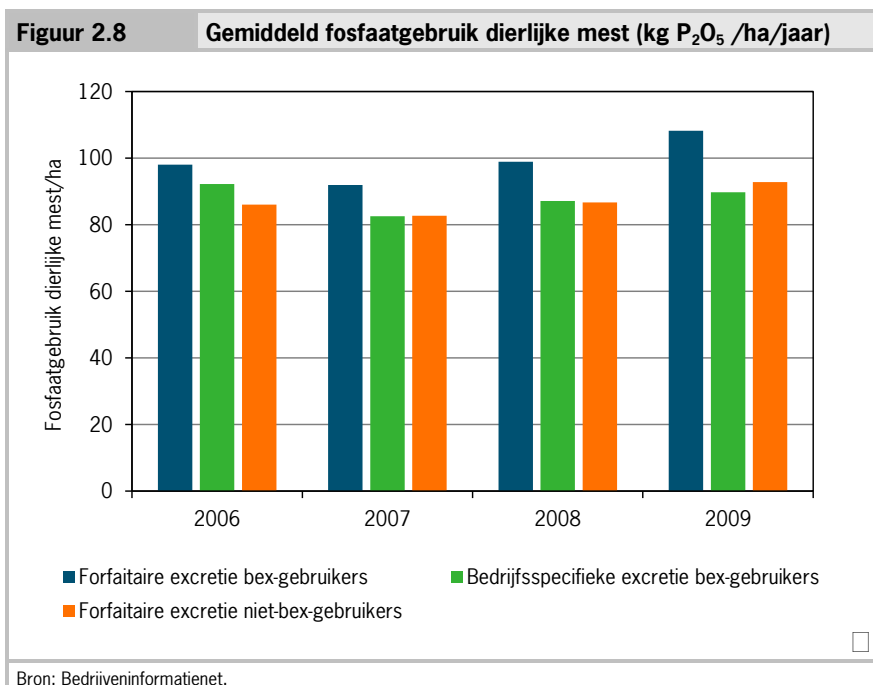
Uit figuur 2.7 blijkt dat bij bexgebruikers de noodzaak om bedrijfsspecifiek te werken groter is dan bij niet-bexgebruikers. De bexgebruikers komen namelijk bij de forfaitaire berekening uit op een dierlijk mestgebruik dat hoger is dan 250 kg stikstof per ha. Daarmee overschrijden zij de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Door gebruik te maken van de bedrijfsspecifieke berekening, daalt het N-gebruik uit mest tot op of iets onder de norm.

De niet-bexgebruikers hebben bij de forfaitaire berekening in de meeste jaren zelfs een lager N-gebruik uit dierlijke mest per hectare dan de bexgebruikers volgens de bedrijfsspecifieke berekening. Voor fosfaat geldt in grote lijnen hetzelfde als voor stikstof (figuur 2.8).

Omdat niet van alle bedrijven die hebben aangegeven van de bex gebruik te willen maken voldoende gegevens beschikbaar zijn om de berekening te

kunnen maken, zijn de figuren 2.7 en 2.8 op minder bedrijven gebaseerd dan figuur 2.6.

De forfaitaire excretie op bedrijven van bexgebruikers en van niet-bexgebruikers verschilt doordat het om verschillende bedrijven gaat met bijvoorbeeld een verschillende melkproductie per koe.



Uit de figuren 2.1 en 2.2 is af te leiden dat de stikstof- en fosfaatproductie van melk- en fokvee in 2009 en 2010 ten opzichte van 2008 is gedaald, ondanks de toename van de dieraantallen. Deze daling kunnen we toeschrijven aan de toename van het aandeel melkveebedrijven waar de excretie op basis van de bex wordt bepaald. Het melkureumgehalte daalde na 2008 eveneens (figuur 2.5). Dat bevestigt dat melkveebedrijven die deelnemen aan de bex, in ieder geval voor stikstof, uitgaande van een gelijkblijvende melkproductie per koe, een lagere excretie hebben gerealiseerd en dat er dus een stimulans is om, via een lagere excretie, meer mest op het bedrijf te houden (veehouders zien mest als een vollediger meststof dan kunstmest onder meer door de organische stof en de kali). Door een stijging van de melkproductie per dier kan de excretie alsnog stijgen, maar dat neemt niet weg dat de bex wel een positieve invloed heeft.

2.5.3 Variatie in excretie tussen melkveebedrijven

Evenals bij varkens en pluimvee is ook bij melkvee sprake van een grote spreiding in de excretie tussen bedrijven. In 2006 en 2007 was de fosfaatexcretie per GVE (grootvee-eenheid), dus van melkvee met bijbehorend jongvee, gemiddeld 41,8 kg respectievelijk 41,5 kg per jaar. WUM-cijfers geven over de jaren 2002 tot 2010 ongeveer hetzelfde gemiddeld niveau (CBS, 2010). 10% van de BIN-bedrijven haalde echter een fosfaatexcretie per GVE van 35,5 kg per jaar of minder. De 10% bedrijven met de hoogste fosfaatexcretie per GVE produceerde in 2007 47 kg fosfaat per GVE of meer en in 2006 zelfs 49 kg of meer (Van den Ham et al., 2010). Hieruit blijkt dat, ook in de melkveehouderij, verbetering mogelijk is.

2.5.4 Mogelijke afwijkingen van de werkelijkheid

Een melkveehouder kan op enkele punten afwijken van de werkelijkheid in de bex. Het gaat om de mate van toegepaste beweiding en de opgegeven voorraden kracht- en ruwvoer.

1. *Mate van beweiding*

Het is onmogelijk om van vers gras op basis van laboratoriumanalyses een representatief beeld te krijgen van de N- en P-gehalten gedurende het seizoen. In de bex worden de gehalten in vers gras daarom bepaald op basis van de gehalten in het geconserveerd ruwvoer. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vers gras bij beweiden en vers gras bij zomerstalvoeding (bijlage 2). Bij gebruik van de bex is het in principe gunstig om het aandeel weidegang/zomerstalvoeding lager in te vullen dan waar in werkelijkheid sprake van is. Controle hierop is lastig.

De mate waarin melkveehouders geneigd zijn om het aandeel weidegang voor de bex lager in te vullen dan daadwerkelijk het geval is, is waarschijnlijk beperkt. Verscheidene zuivelverwerkers werken met weidepremies waarbij boeren juist verklaren dat zij de koeien een minimum aantal dagen per jaar en een minimum aantal uren per dag weidegang geven. Melkveehouders bij wie dit het geval is, zullen waarschijnlijk willen voorkomen dat de beweidinginformatie in de bex afwijkt van de voorwaarden van de zuivelonderneming.

2. *Vorraden kracht- en ruwvoer*

Het verbruik van kracht- en ruwvoer in een jaar hangt af van de beginvoorraden op 1 januari, de aankoop van voer, de aanleg van nieuwe kuilen (bij ruwvoer) en de eindvoorraden op 31 december (eindvoorraad jaar x is beginvoorraad jaar $x + 1$). De aankopen van voer via de veevoerhandel, zijn

allemaal geregistreerd en er valt hier in principe niet mee te frauderen. Voor de aanleg van kuilen geldt dat de monsternemer voor de ruwvoeraanlyse ook de ligging en omvang van de kuilen moet vastleggen voor melkveehouders die willen deelnemen aan de bex, dus ook dit is niet gevoelig voor fraude. Voor de begin- en eindvoorraad geldt echter dat de veehouder deze zelf vaststelt. Door de voorraden anders in te voeren dan daadwerkelijk het geval is, kan het voerverbruik in een jaar beïnvloed worden om in dat jaar een gunstiger resultaat te boeken. Over meerdere jaren heen is echter geen sprake van een probleem. Wanneer melkveehouders de eindvoorraad in jaar x bewust hoger opgeven om zo het voerverbruik in jaar x te verlagen, zullen ze hier in jaar $x + 1$ meteen weer het nadeel van ondervinden; omdat de eindvoorraden in jaar x gelijk zijn aan de beginvoorraad in jaar $x + 1$. Het is dus niet mogelijk om jaar in jaar uit de voorraden hoger in te schatten dan daadwerkelijk het geval is, omdat de boer dan 'op papier' te maken krijgt met irreal grote voorraden die er in werkelijkheid niet zijn. Dat kan anders zijn als een veehouder niet jaar in jaar uit volgens de Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie Melkvee werkt, maar er jaren tussen zitten waarin hij volgens de forfaitaire normen werkt. Mestvoorraden aan het begin en het eind van het jaar stelt de veehouder ook zelf vast. Daarvoor geldt een vergelijkbare redenering. Die mestvoorraden moeten echter wel jaarlijks worden vastgesteld.

Wageningen UR Live Stock heeft voor het toenmalige ministerie van LNV getoetst wat de effecten zijn van variatie in beweiding en voervoorraden op het excretieresultaat. De effecten van deze variatie blijken tot een beperkte variatie in excretie te leiden (Šebek, 2008). Dit betekent dat een veehouder op een aantal aspecten de invoer van bex wel kan sturen, maar dat het resultaat hierdoor slechts in beperkte mate verandert (De Haan, 2011). Het is te overwegen dat melkveehouders, als ze eenmaal voor de bex hebben gekozen, hiermee jaar in jaar uit moeten doorgaan.

2.6 De bruto mestproductie

De bruto stikstof- en fosfaatproductie zijn belangrijke indicatoren voor de Nederlandse mineralenproductie in mest, mede doordat de Europese Commissie hieraan voor Nederland een mestproductieplafond als een van de voorwaarden voor het behoud van de Nederlandse derogatie heeft verbonden. De omvang van de mestproductie in tonnen leidt bij een uitbreiding ertoe dat meer mest moet worden getransporteerd. Hierdoor kan de druk op de mestmarkt toenemen. Daarom

besteden we enige aandacht aan de ontwikkeling van de hoeveelheid mest die in de Nederlandse landbouw wordt geproduceerd.

Tabel 2.2 geeft, naast de afwijking in procenten ten opzichte van 2002 (het referentiejaar voor de derogatie) van de bruto- en fosfaatproductie, ook de ontwikkeling van de mestproductie in tonnen ten opzichte van 2002 (%).

De totale mestproductie in tonnen benaderde in 2008 al het niveau van 2002, maar in de jaren 2009 en 2010 werd de totale mestproductie van 2002 met ruim 1,5% overschreden. Vooral de categorie melk- en fokvee heeft daaraan bijgedragen. Het totale volume aan varkensmest is sinds 2002 ongeveer gelijk gebleven, het volume aan pluimveemest is gedaald. Een hogere drogestofgehalte van laatstgenoemde mestsoorten kan hieraan hebben bijgedragen.

Bij de geiten en de vleeskalveren is sprake van een stijging van de bruto mestproductie, die van overige graasdieren is gedaald.

Tabel 2.2	Veranderingen van de mest-, stikstof- en fosfaatproductie per jaar ten opzichte van 2002 a) (%)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mestproductie	-3,2	-1,6	-2,0	-3,1	-3,2	-0,4	1,6	1,6
Stikstofproductie	-5,0	-7,4	-5,1	-6,6	-4,9	-2,6	-4,0	-3,6
Fosfaatproductie	-4,0	-6,4	-1,9	-2,1	-2,0	1,7	1,1	1,7

a) Bruto mestproductie voor 2002: 71.529 kton. Mineralenproductie in mest 2002: stikstof 504,4 kton, fosfaat 172,9 kton.
Bron: CBS, berekeningen Dienst Regelingen (augustus 2011).

2.7 Samenvatting

De totale stikstof- en fosfaatproductie in mest in Nederland is tussen 2006 en 2010 toegenomen met 15,1 kton stikstof (3,2%) en 6,6 kton fosfaat (3,9%). Voor 2010 zijn hierbij voorlopige cijfers gehanteerd omdat tijdens de samenstelling van dit rapport de definitieve cijfers nog niet beschikbaar waren. De bruto stikstofproductie bleef ongeveer 3,5% beneden het excretieplafond voor stikstof dat de Europese Unie voor Nederland heeft vastgesteld (504,4 kton op basis van de stikstofproductie van 2002). De fosfaatproductie overschreed de laatste 3 jaar wel het fosfaatexcretieplafond (172,9 kton), in 2010 met 1,7%.

De oorzaak van de hogere stikstof- en fosfaatproductie ligt zowel in de toename van dieraantallen als in de toename van de excretie per dier. Het aantal melkkoeien is toegenomen door verruiming van de melkquota, bij de varkens- en pluimveehouderij is sprake van hogere dieraantallen. Bij de vleesvarkens vond een verschuiving plaats ten gunste van de diercategorie met een hoger levend

gewicht. De benutting van de dierrechten is maximaal. Voor pluimveerechten ligt dit de laatste jaren boven de 100%. Dat kan echter maar gedeeltelijk worden toegeschreven aan de rechten in het kader van de Pilot Ontheffing Rechten (POR). Het beeld van de ontwikkeling in dieraantallen bij overig graasvee, schapen, geiten en vleeskalveren is divers maar leidde tot een lagere stikstof- en fosfaatproductie in die categorieën.

De excreties per dier zijn toegenomen door zowel hogere producties per dier (melkvee, fokzeugen) als door onvoldoende daling of zelfs stijging van de gehalten aan stikstof en fosfor in voer. Er bestaan echter grote verschillen tussen bedrijven in gemiddelde excretie per dier. Dat geeft aan dat er mogelijkheden voor verbetering zijn die nog niet worden benut. De stimulansen voor varkens- en pluimveehouders om daaraan te werken waren de afgelopen jaren niet groot, omdat ze vrijwel alle mest moeten afvoeren waarbij ze per ton mest worden afge-rekend, ongeacht de gehalten. Bij melkvee is vanaf 2008 wel sprake van een ei-witarme en mogelijk ook een fosfaatarmere voeding. De bedrijfsspecifieke excretie heeft hier een stimulerende rol vervuld. Het gebruik van de bedrijfsspeci-fieke excretie is toegenomen naar bijna 30% van de melkveehouders en lijkt voor 2011 verder toe te nemen.

Bij bex zijn op enkele punten afwijkingen van de werkelijkheid mogelijk (aan-deel beweiding, voervoorraden), maar uit een analyse van Wageningen UR Livestock Research blijkt dat de effecten in deze variatie beperkte effecten heeft op de variatie in de excretie. Wel is het te overwegen om melkveehouders, als ze eenmaal voor de bex hebben gekozen, hiermee jaar in jaar uit te laten doorgaan, omdat afwijkingen in de voervoorraden dan over een reeks van jaren nauwelijks mogelijk zijn.

3 Ontwikkelingen in de dierrechten

3.1 Inleiding

In 1984 werd in Nederland met de Interimwet beperking Varkens- en Pluimveehouderij voor het eerst regelgeving ingesteld met het doel om, door beperking van het aantal dieren, groei van de mestproductie te voorkomen. Vanaf 1998/99 is sprake van varkens- en pluimveerechten.

Het onderscheid tussen de concentratiegebieden Oost- en Zuid Nederland en overig Nederland (niet-concentratiegebied) verviel per 1 januari 2008, maar in april 2010 werd op verzoek van de Tweede Kamer een herinvoering van de compartimentering aangekondigd (Baltussen et al., 2010).

In dit hoofdstuk worden de EL&I-vragen beantwoord die in bijlage 1 onder B 1 en B 4 staan:

'Hoe is de ontwikkeling van de hoeveelheid dierrechten in de periode 2006-2009/10 geweest?'

'Wat zijn de effecten van de POR-regeling (extra dierrechten) op de omvang van de mestproductie?'

3.2 Ontwikkeling en benutting van de dierrechten

Bij de ontwikkeling van het aantal dierrechten moet onderscheid worden gemaakt tussen het aantal geregistreerde dierrechten (varkens- en pluimvee-eenheden) en het aantal benutbare dierrechten. Als een bedrijf wil uitbreiden, moet het dierrechten kopen. Deze rechten worden het eigendom van de varkens- of pluimveehouder. Daarnaast kon bij uitbreiding voor een deel van de extra benodigde varkens- en pluimvee-eenheden ontheffing worden verkregen in het kader van de Pilot Ontheffing Rechten (POR). Voorwaarde daarvoor is dat *alle* op het bedrijf geproduceerde mest wordt verwerkt of verbrand en daarmee van de Nederlandse mestmarkt verdwijnt. Deze door de POR verkregen eenheden worden geen eigendom van de varkens- of pluimveehouder, maar mogen, in het kader van genoemde regeling, worden gebruikt. In paragraaf 3.2.1 gaan we in op de geregistreerde rechten, in paragraaf 3.2.2 op de benutbare en benutte rechten.

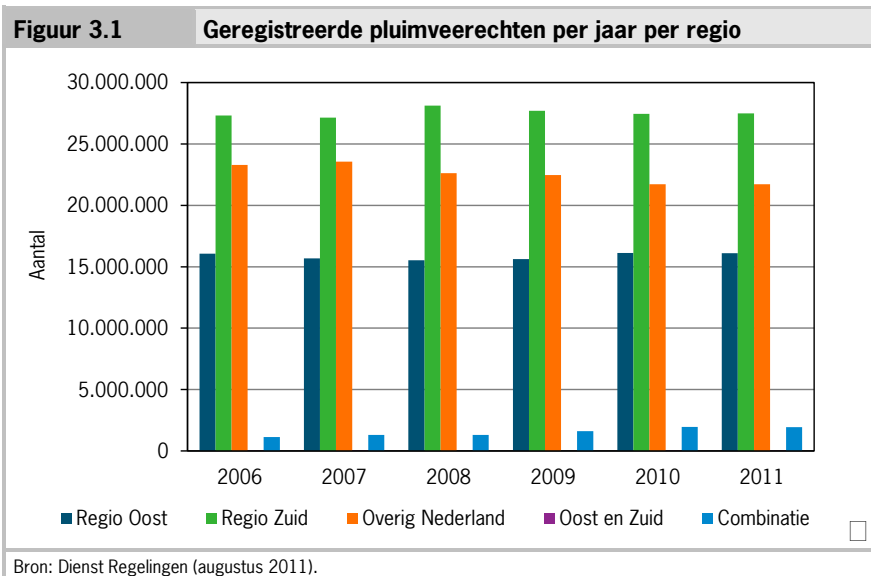
3.2.1 De geregistreerde varkens- en pluimveerechten

Het totaal aantal geregistreerde rechten geeft in principe het maximaal aantal varkens- en pluimvee-eenheden weer die gebruikt kunnen worden. Dat aantal kan alleen hoger zijn als een varkens- of pluimveehouder rechten kan gebruiken in het kader van de POR. Laatstgenoemd type rechten hoort niet bij de geregistreerde rechten omdat de veehouder geen eigenaar ervan wordt, maar ze om niet kan gebruiken.

Een varkensseenheid staat voor één vleesvarken en een pluimvee-eenheid staat voor één hen/haan van legrassen van circa 18 weken en ouder. Een eenheid kan dus per diercategorie corresponderen met meer of minder dan één dier. Voor andere varkens- en pluimveecategorieën zijn omrekennormen beschikbaar (DR loket, 2011). In tabel 3.1 staan de geregistreerde varkens- en pluimveerechten.

Tabel 3.1		Geregistreerde varkens- en pluimveerechten per jaar (* 1.000)					
Recht	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Pluimvee	67.846,7	67.734,5	67.583,1	67.403,8	67.242,6	67.242,6	
Varkens	8.851,1	8.851,0	8.848,9	8.848,4	8.843,3	8.843,3	

a) Exclusief de rechten die in het kader van de Pilot Ontheffing Rechten (POR) kunnen worden gebruikt.
Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).



Er worden geen rechten opgekocht of afgeroomd, wat in het verleden (bijvoorbeeld in 2004) wel is gebeurd. Daarom blijven de geregistreerde varkens- en pluimveerechten in principe op gelijk niveau. Tabel 3.1 laat wel een structurele, zij het geringe jaarlijkse vermindering van het aantal geregistreerde rechten zien die voor pluimvee van 2006 tot en met 2010 in totaal 1% bedraagt. Deze vermindering wordt veroorzaakt door het beëindigen van de dierrechten in het kader van de 'Ruimte voor ruimte' regeling en in gevallen waarin een BRS-nummer al jaren niet meer wordt gebruikt. Ook dan worden aanwezige dierrechten doorgehaald. In het laatste geval betreft het meestal kleine eenheden.

Van het aantal geregistreerde pluimveerechten was in 2006 ongeveer 40% aanwezig in concentratiegebied 'Zuid', 25% in concentratiegebied 'Oost' en ongeveer 35% in overig Nederland. Het aantal pluimveerechten per regio wisselt tijdens de jaren iets, maar verandert structureel weinig (figuur 3.1).

De regionale ontwikkeling van het aantal geregistreerde varkensrechten was als volgt:

- in 2006 was ongeveer 50% van de nationale dierrechten aanwezig in concentratiegebied 'Zuid', 30% in concentratiegebied 'Oost' en 20% in overig Nederland;
- per 1 januari 2008 verviel het verplaatsingsverbod tussen en uit concentratiegebieden. In 2009 bedroeg het percentage varkensrechten in 'Zuid' ongeveer 55%, in 2011 was dit opgelopen tot 57,0%.

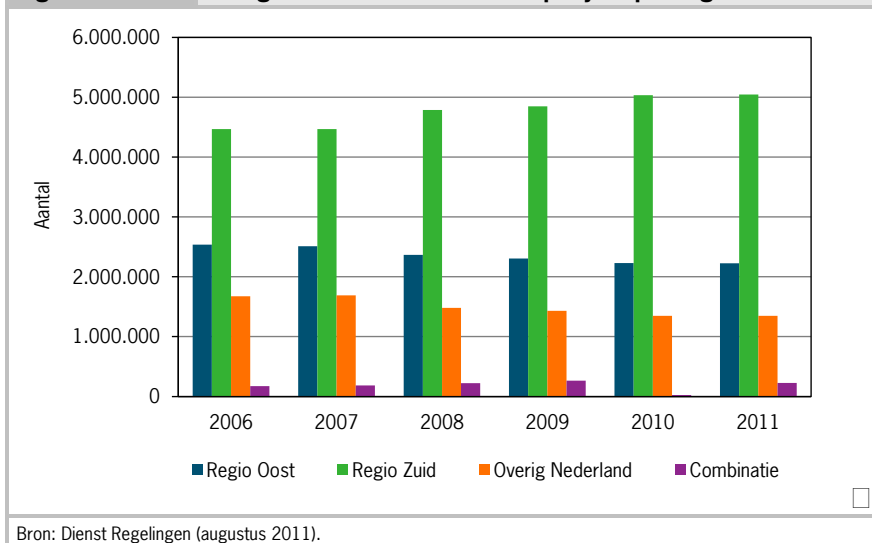
Deze ontwikkeling is een effect van de in 2008 vervallen compartimentering. Tussen 2010 en 2011 is overigens maar van een geringe toename sprake geweest. Waarschijnlijk komt dit doordat de overheid had aangekondigd om het verplaatsingsverbod met terugwerkende kracht weer in te stellen. In de regio's 'Oost' en overig Nederland nam het aandeel varkensrechten van het totaal van 2006 tot 2011 met enkele procenten af.

De geregistreerde varkensrechten per regio waren (figuur 3.2):

- in 'Zuid' in 2011 met 13% toegenomen;
- in 'Oost' waren met 12% afgenomen;
- in overig Nederland met 8% afgenomen.

Het totaal aantal varkens- en pluimveerechten in Nederland veranderde hierdoor niet, wel kwamen in 'Zuid' meer varkensrechten en in 'Oost' en 'overig Nederland' minder. Ongeveer 315.000 varkensrechten kwamen op deze wijze naar 'Zuid', waarvan 180.000 uit 'Oost' en 135.000 uit 'overig Nederland.' Dat kan om even zoveel vleesvarkens naar 'Zuid' en uit 'Oost' en 'overig Nederland' gaan, maar ook om ruim 113.000 fokzeugen naar 'Zuid' waarvan 81.000 uit 'Oost' en ruim 48.000 uit 'overig Nederland.

Figuur 3.2 **Geregistreerde varkensrechten per jaar per regio**



3.2.2 De benutbare en benutte varkens- en pluimveerechten

De totale hoeveelheid varkens- en pluimveerechten die kunnen worden benut, is opgebouwd uit de geregistreerde rechten die het eigendom zijn van de varkens- en pluimveehouders en de rechten die in het kader van de POR gebruikt kunnen worden. Wat van de benutbare rechten niet wordt benut, is de 'latente ruimte' (figuur 3.3).

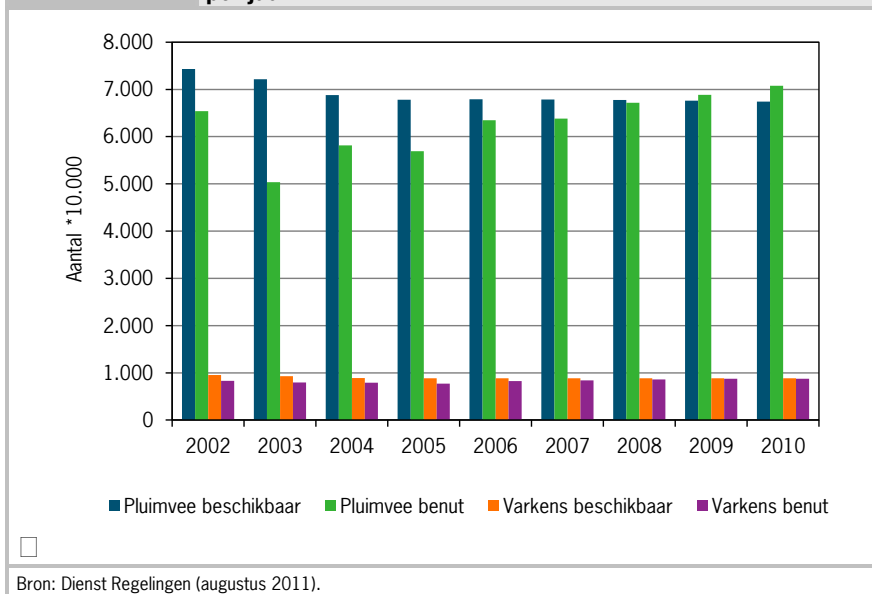
Om de benutting van de dierrechten te berekenen moeten we uitgaan van het gemiddelde aantal dieren per diercategorie in een jaar. Dit aantal dieren per diercategorie moet vermenigvuldigd worden met de omrekennormen voor varkens- en pluimvee-eenheden (tabel 11 tabellenbrochure, DR-loket). De aantallen varkens en pluimvee komen uit de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) voor 2006 tot en met 2010. Verschillen kunnen optreden doordat:

- de diercategorieën, zoals gedefinieerd in bijlage A van de Meststoffenwet, afwijken van de gehanteerde diercategorieën in de jaarlijkse GDI;
- het bij het aantal dieren bij de GDI om een momentopname gaat (1 april van het betreffende jaar). Dat aantal is niet per definitie hetzelfde als het gemiddeld op het bedrijf aanwezige aantal dieren.

Beide aspecten maken een harde uitspraak over overbenutting van dierrechten op basis van de DR-gegevens lastig.

Figuur 3.3

Beschikbare en benutte eenheden van pluimvee en varkens per jaar



- De benutting van de geregistreerde dierrechten ontwikkelde zich als volgt:
- van 2002 tot en met 2006 nam de gemiddelde benutting toe van 88% tot bijna 94% (Van den Ham et al., 2007);
 - na 2006 nam de gemiddelde benutting van de varkensrechten toe tot bijna 99% in 2009 en 2010;
 - de benutting van de pluimveerechten was in 2008 toegenomen tot ruim 99%. In 2009 en 2010 nam de benutting toe tot bijna 102% respectievelijk 105%. Daarmee steeg de gemiddelde benutting van pluimveerechten de laatste twee jaar tot boven de 100%.

Per regio varieert het beeld wat. De benutting van de varkensrechten was in 2010 in het concentratiegebied 'Zuid' wat lager dan gemiddeld voor Nederland en in concentratiegebied 'Oost' en in overig Nederland wat hoger. De benutting van de pluimveerechten was in 2010 voor overig Nederland wat hoger dan gemiddeld voor Nederland en voor de concentratiegebieden 'Oost' en 'Zuid' wat lager. Het betreft de benutting ten opzichte van de *geregistreerde* varkens- en pluimveerechten. De rechten die in het kader van de POR kunnen worden benut, kunnen voor de berekening van het benuttingpercentage niet bij de geregistreerde rechten worden opgeteld, omdat ze geen eigendom van de veehouder zijn. De POR-rechten beïnvloeden de benutting van de geregistreerde dierrechten echter

wel. Ze zijn lastig per jaar te splitsen doordat de POR-rechten waarvoor een positieve beschikking is afgegeven, pas effectief worden als het ingediende plan door de varkens- of pluimveehouders is gerealiseerd en bekend is bij Dienst Regelingen. Vanaf de realisatie mogen de POR-rechten worden benut. Omdat de realisatie cumulatief vanaf 2006 wordt bijgehouden, kan er alleen cumulatief iets van worden gemeld. Tot nu toe gaat het om in totaal 1,1 mln. pluimvee-eenheden en 11.000 varkensseenheden. Dat is 1,63% van het aantal nationaal geregistreerde pluimveerechten en 0,12% van het aantal nationaal geregistreerde varkensrechten. Dit percentage beïnvloedt het benuttingpercentage voor de varkensrechten nauwelijks. Het benuttingpercentage van de pluimveerechten kan hiermee voor 2009 ongeveer 100% zijn, voor 2010 blijft dit boven de 100%, namelijk ruim 103%.

Duidelijk is dat de benutting van dierrechten sinds 2006 aanzienlijk is toegenomen. De indruk ontstaat dat nu zoveel mogelijk alle beschikbare dierrechten worden benut. Er is dus nog steeds vraag naar productierechten.

Er zijn enkele mogelijke verklaringen voor deze hoge benuttingpercentages:

- het aantal kippen was in 2010 ongeveer 10% hoger dan in 2006;
- de helft van deze toename vond plaats tot en met 2008, de andere helft in de laatste twee jaar;
- bij de leghennen (+ circa 15%) is deze toename hoger dan bij de vleeskuikens (+ circa 6%) (CBS/LEI);
- het jaar 2009 was voor de leghennenhouderij economisch zeer goed (Berkhout en Van Bruchem, 2011). Leghennenhouders hebben toen ingespeeld op het toekomstig verbod van kooihuisvesting waarbij het aantal leghennen per m² halveert. Om in de toekomst hetzelfde aantal dieren te kunnen houden, werd al een stal bijgebouwd. Mede door de goede prijzen werden in die nieuwe stal al dieren gehuisvest, terwijl ook het aantal dieren in de oude stal nog aanwezig bleef. Bij het ingaan van het verbod van kooihuisvesting gaat die halvering van het aantal dieren in die stal wel plaatsvinden. Bovendien wordt in het Vleeskuikenbesluit het aantal vleeskuikens per m² aan banden gelegd, waardoor vermindering van het aantal dieren kan optreden (Van Horne, 2011).

Door deze ontwikkelingen kan de hoge benutting van tijdelijke aard zijn.

Ook in de varkenshouderij is sprake van een toename van dieraantallen, maar ook van een verschuiving tussen categorieën:

- het aantal fokzeugen en het aantal vleesvarkens was in 2010 6% respectievelijk 7% hoger dan in 2005;
- het aantal biggen bij de zeug steeg in die tijd met 9%, het aantal biggen niet meer bij de zeug met 14%;

- het aantal vleesvarkens van 20 tot 50 kg daalde van 2005 tot 2010 maar het aantal vleesvarkens van 50 kg en meer steeg. Daardoor steeg het aandeel vleesvarkens van 50 kg en meer van 60% in 2005 tot 69% in 2010 (CBS/LEI).

Deze ontwikkeling wijst op een zo hoog mogelijke benutting van de beschikbare varkensrechten. Ook daarbij kan het om een tijdelijk hoge benutting gaan. Varkenshouders moeten namelijk in 2013 aan welzijnseisen bij de huisvesting voldoen. Vooral varkenshouders die ondanks de slechte prijzen goed hebben verdiend, passen hun huisvesting aan waarbij meteen uitbreiding wordt gerealiseerd. Het aantal bedrijven met varkens daalde tussen 2005 en 2010 met ongeveer 5% per jaar. Varkenshouders die wel investeren in technieken die voor 2013 gewenst zijn, anticiperen op een verdere daling van het aantal bedrijven. Die daling komt ook wel, maar waarschijnlijk niet zo abrupt na 2013 als wordt gedacht. Varkenshouders kunnen naar oplossingen zoeken om het moment van stoppen nog wat vooruit te schuiven (bijvoorbeeld minder dieren houden). De slechte verkoopbaarheid van dergelijke bedrijven motiveert varkenshouders dan om nog maar even door te gaan (Hoste, 2011).

Andere mogelijke oorzaken zijn:

- DR heeft bedrijven met 'slapende rechten' aangeschreven voor het inzenden van aanvullende gegevens. Dat kan houders van deze rechten hebben gemotiveerd met die rechten iets te doen.
- Het is niet duidelijk hoe het staat met 'Zuivere Ei', 'Golden Harvest' en vergelijkbare initiatieven. Of die initiatieven wel of niet zijn doorgegaan, zal de benuttinggraad ook beïnvloeden.

De ontwikkeling na 2006 in de benutting van dierrechten toont echter wel aan dat veehouders onder bepaalde omstandigheden in staat zijn de benutting van dierrechten ver op te voeren, tot tegen of boven de 100%.

3.3 Effecten van de POR-regeling op de mestproductie

Voor 2011 zijn er dus 1.1 miljoen pluimvee-eenheden en 11.000 varkensheden benutbaar via de POR. Deze vertegenwoordigen respectievelijk 550 kton fosfaat uit pluimveerechten¹ en 81,4 kton fosfaat uit varkensrechten². Genoemde fosfaateenheden zijn echter gebaseerd op forfaitaire cijfers die bij de aanvang van

¹ 1 pluimvee-eenheid = 1 leggen van 18 weken = 0,5 kg fosfaat.

² 1 varkensrecht = 1 vleesvarken = 7,4 kg fosfaat.

de mestwetgeving werden vastgesteld. Inmiddels is werkelijke fosfaatproductie lager, namelijk 0,405 kg fosfaat per leggen en 4,6 kg fosfaat per vleesvarken. Een pluimvee-eenheid en een varkensseenheid produceren dus in werkelijkheid minder fosfaat (DR- loket, ministerie van EL&I). Het is niet bekend in hoeverre het bij de realisatie van POR aanvragen om vleesvarkens en leghennen of om fokzeugen en vleeskuikens gaat. Het percentage werkelijk geproduceerd fosfaat ten opzichte van de forfaitaire normen verschilt namelijk per diercategorie. Voor leghennen bedraagt dit percentage 81%, voor vleeskuikens 83%, voor vleesvarkens 62% en voor fokzeugen 70%. Bij hantering van een percentage van 65% voor varkens en 82% voor pluimvee ontstaat de volgende werkelijke productie van fosfaat in mest als gevolg van de POR:

- 550 ton fosfaat x 82% = 451 ton fosfaat uit pluimvee
- 81,4 ton fosfaat x 65% = 53 ton fosfaat uit varkens (afgerond)

In totaal is dit 504 ton fosfaatproductie als gevolg van de POR. Dit is een zeer minimaal aandeel van de totale fosfaatproductie in mest. Dat is 0,17% van de overschrijding van het excretieplafond voor fosfaat in 2010 (tabel 2.2).

3.4 Samenvatting

De benutting van de geregistreerde dierrechten, die van 2002 tot 2006 al steeg van 88 naar 94%, is daarna verder gestegen tot 99% (varkensrechten) respectievelijk 105% (pluimveerechten) in 2010. Enkele mogelijke oorzaken van de hoge benutting zijn:

- De diercategorieën bij de Gecombineerde data Inwinning (GDI) komen niet overeen met die in bijlage A van de Meststoffenwet.
- De dieraantallen van de GDI zijn een momentopname.
- Tijdelijke overbenutting door de bouw van een nieuwe stal (inspelen op verbod kooihuisvesting): de oude stal wordt tijdelijk nog gebruikt.
- Hogere dieraantallen en verschuivingen tussen diercategorieën.

De invloed van de Pilot Ontheffing Rechten (POR) op de fosfaatproductie in mest is gering en bedraagt 0,17% van de overschrijding van het fosfaatexcretieplafond in 2010.

4 Transport en verhandelen van mest

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het transport en de verhandeling van mest. Het betreft het beantwoorden van de EL&I-vragen die in bijlage 1 onder D 2 en D 4 tot en met 6 (gedeeltelijk) staan:

'Wat is de omvang van het boer-boertransport op het totaal?'

'Hoeveel mesttransporten zijn er op jaarbasis uitgevoerd in de periode 2006 - 2009/10? Om welk type mest ging het daarbij? Waar zaten de leveranciers en afnemers van de mest?'

'Hoe vaak is er in de periode 2006 - 2009/10 gebruik gemaakt van spoor 1 (inclusief boer-boer) en spoor 2?'

'Hoeveel opslagcapaciteit bestaat er voor dierlijke mest in het al gemeen en per bedrijf?'

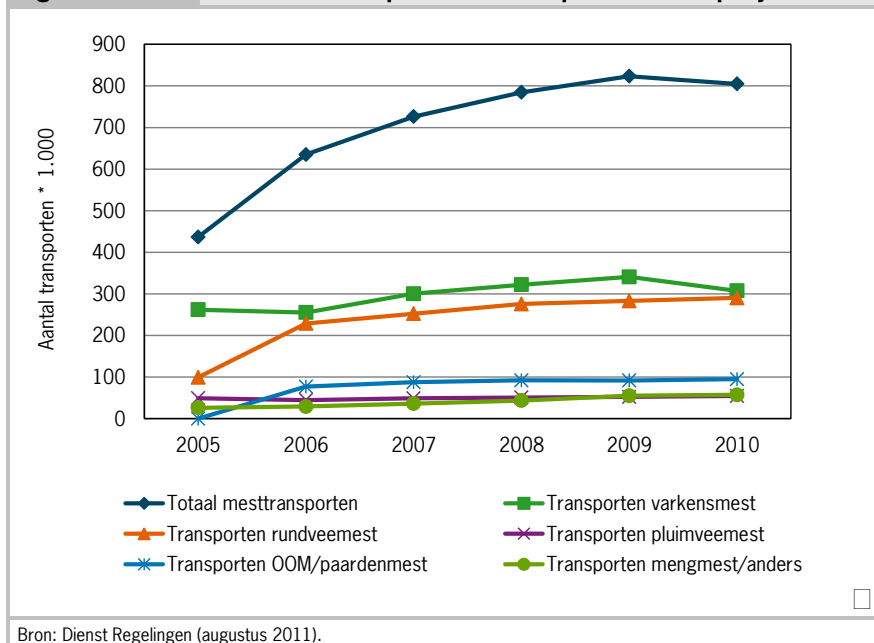
In paragraaf 4.2 gaan we in op het mesttransport. De basis hiervan vormen de Vervoersbewijzen Dierlijke Meststoffen (VDM's). Paragraaf 4.3 bevat gegevens over de beschikbare mestopslag. Paragraaf 4.4 is een korte samenvatting.

4.2 Omvang van het mesttransport van producent naar afnemer

4.2.1 Aantal mesttransporten

Per 1 januari 2006 trad het Gebruiksnormenstelsel in werking. Dat had een aanzienlijke invloed op de mestafvoer van vooral rundveebedrijven. Daarom worden behalve de cijfers van 2006 tot en met 2010 ook die van 2005 gepresenteerd.

Figuur 4.1 Aantal mesttransporten totaal en per mestsoort per jaar

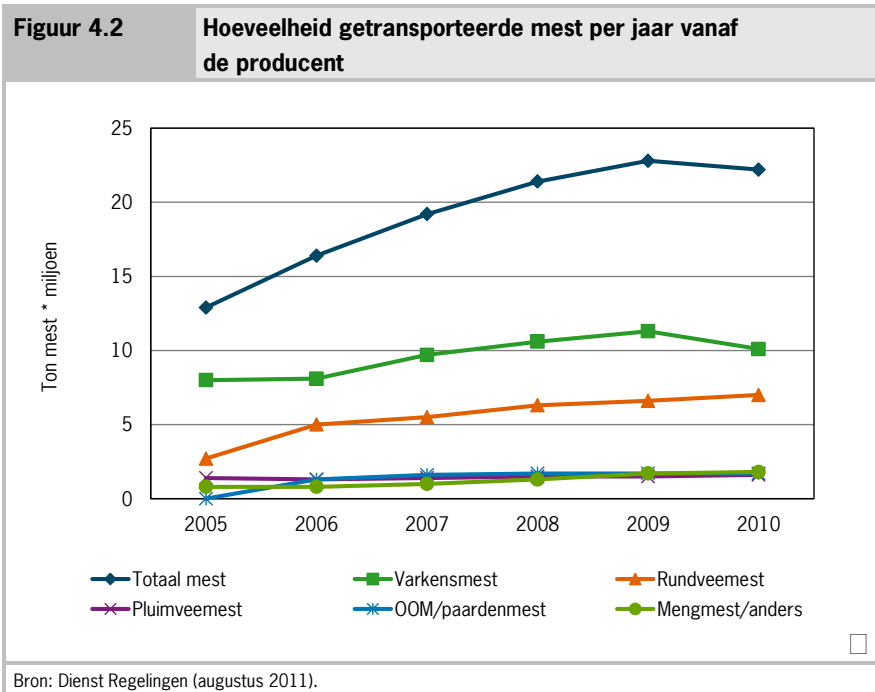


Het totaal aantal mesttransporten is na 2005 toegenomen met ruim 80% (figuur 4.1). Ruim de helft van deze toename werd al het eerste jaar na het in werking treden van het Gebruiksnormenstelsel gerealiseerd. Vooral het aantal mesttransporten van rundveebedrijven en paardenmest en overige organische mest (OOM) nam in 2006 toe. Rundveehouders moesten meer mest afvoeren dan bij het tot 2006 geldende MINAS-stelsel. Overige organische mest en paardenmest werden in 2006 voor het eerst via een Vervoerbewijs Dierlijke Mest (VDM) geregistreerd. Voorheen vielen die niet onder de Meststoffenwet (paardenmest) of werden geregistreerd via het afleveringsbewijs 'overige organische meststoffen' (het onder de OOM geregistreerde chompost).

Na 2006 bleef het aantal transporten van rundveemest tot en met 2009 toenemen. Ook die van varkensmest namen na 2006 toe. Opmerkelijk is de daling van het aantal varkensmesttransporten na 2009 met 10%. Dat is de oorzaak van de lichte afname van het totaal aantal mesttransporten na 2009. De afname van de export van mest en ongunstige weersomstandigheden tijdens het toedieningseizoen van mest op akkerbouwbedrijven zijn hiervoor vermoedelijk de belangrijkste oorzaken.

4.2.2 Hoeveelheid getransporteerde mest vanaf de producent

De hoeveelheid getransporteerde mest vertoont ongeveer hetzelfde beeld als dat van het aantal mesttransporten (figuur 4.2).



De hoeveelheid getransporteerde mest nam na 2005 toe met ruim 75% waarvan ruim een derde het eerste jaar na het in werking treden van het Gebruiksnormenstelsel. Globaal leidt dit tot hetzelfde beeld als bij het aantal mesttransporten (figuur 4.1).

De toename van de afvoer van varkensmest in de jaren na 2006 kan enkele oorzaken hebben:

- toename van de mestproductie op varkensbedrijven (figuren 2.1 en 2.2) door hogere dieraantallen;
- een inhaalslag van afzet van in 2006 in opslag gehouden mest;
- de aanscherping van de gebruiksnormen voor stikstof voor maïsland.

De invloed van het derde punt zal niet zo groot zijn door de beperkte hoeveelheid grond op varkensbedrijven, maar is niet geheel afwezig. De lagere afvoer van varkensmest in 2010 is opmerkelijk. De redenen zijn ongunstige weersomstandigheden tijdens het toedieningseizoen voor mest op akkerbouwbedrijven en de terugvallende export). Er zou toen op varkensbedrijven veel mest in opslag gebleven moeten zijn.

Vanaf 2006 heeft varkensmest met ongeveer 50% het grootste aandeel van de totale hoeveelheid mest die wordt getransporteerd, gevolgd door het aandeel rundveemest (ongeveer 30%). Het aandeel van de getransporteerde pluimveemest, OOM/paardenmest en mengmest/anders is de laatste 2 jaar voor elk ongeveer 7% van het totaal. De stijging na 2007 van mengmest/anders wordt vooral veroorzaakt doordat de mest van geiten, schapen, konijnen en nertsen vanaf 2008 onder deze post is opgenomen (Luesink et al., 2011).

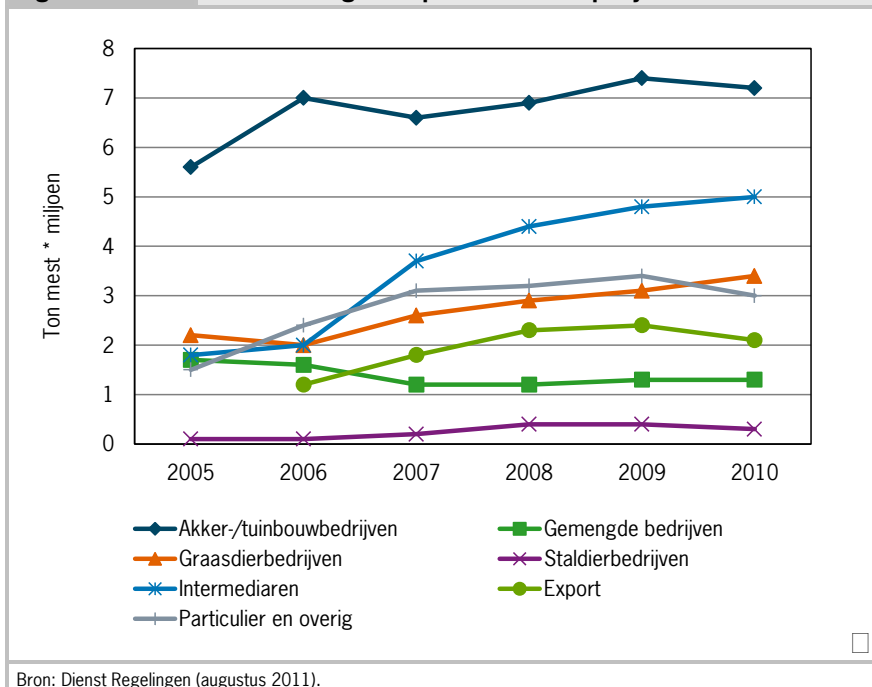
4.2.3 Hoeveelheid getransporteerde mest naar de afnemer

De in figuur 4.2 getransporteerde hoeveelheid mest vanaf de producent is afgevoerd naar gebruikers van mest (figuur 4.3). Akker- en tuinbouwers zijn de grootste ontvangers van dierlijke mest. In 2006 nam de hoeveelheid toe met 25% ten opzichte van een jaar eerder. Door ongunstige weersomstandigheden tijdens het toedieningseizoen van dierlijke mest nam in 2007 de hoeveelheid gebruikte dierlijke mest door akker- en tuinbouwbedrijven wat af, maar sindsdien wordt het niveau van 7 miljoen ton mest bereikt of overschreden. Wel is sprake van een opvallende ontwikkeling bij de intermediairs. In 2005 en ook de jaren daarvoor werd nog geen 2 miljoen ton dierlijke mest naar intermediairs vervoerd (Van den Ham et al., 2007). Na 2006 is sprake van een gestage toename hiervan tot 5 miljoen ton in 2010, dus ruimschoots een verdubbeling ten opzichte van de hoeveelheid in 2006.

Ondanks de aanscherping van de gebruiksnormen hebben (extensieve) graasdierbedrijven na 2006 een toenemende hoeveelheid mest aangevoerd. In 2010 was deze hoeveelheid 70% hoger dan in 2006. Ook de afzet naar particulieren nam toe.

De hoeveelheid geëxporteerde mest verdubbelde van 2006 tot 2009, maar het jaar daarop verminderde dat. In 2010 ontvingen akkerbouwers ongeveer een derde van de hoeveelheid dierlijke mestintermediairs ruim 20%, graasdierbedrijven 15% en particulieren bijna 15%.

Figuur 4.3 Hoeveelheid getransporteerde mest per jaar naar de afnemers



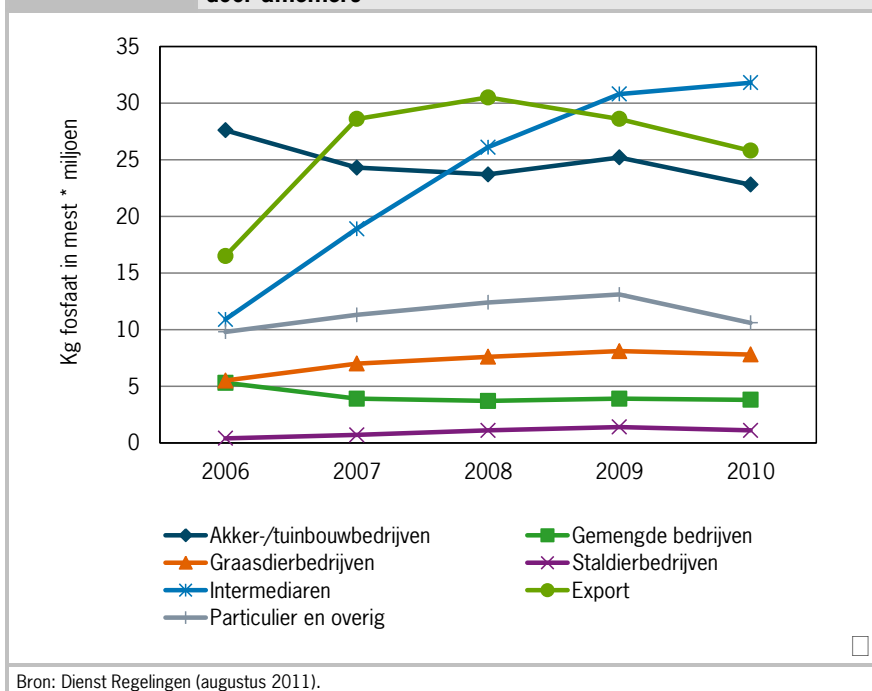
In figuur 4.4 wordt de hoeveelheid naar afnemers getransporteerde mest uitgedrukt in miljoenen kg fosfaat. De grotere hoeveelheid dierlijke mest die akker- en tuinbouwers in 2009 en 2010 aanvoerden ten opzichte van 2006, komt niet tot uiting in de hoeveelheid daarmee aangevoerde fosfaat. Het gemiddeld fosfaatgehalte in die mest daalde van 4 kg/ton (2006) naar 3,2 kg/ton (2010). De verhouding stikstof/fosfaat steeg van 1,67 (2006) naar 1,80 (2010). Dit wijst op een voortgaande verschuiving in de aanvoer van pluimveemest en varkensmest naar rundveemest op akker- en tuinbouwbedrijven, hoewel varkensmest wel het grootste aandeel blijft houden. De afzet van pluimveemest op landbouwbedrijven is in 2010 nog maar een kwart van die van 2006 (Luesink et al., 2011).

De hoeveelheid fosfaat in mest die naar intermediairs werd vervoerd verdriedvoudigde bijna. Het fosfaatgehalte in die mest steeg van 5,4 kg/ton (2006) naar 6,4 kg/ton (2009 en 2010). Daaruit blijkt dat het vooral fosfaatrijke mestsoorten zijn die langere tijd bij de intermediair blijven (varkens- en pluimveemest). Verwerkte en door de DEP-Moerdijk verbrande mest (vanaf 2008), mestvergisting en hygiënisatie van mest voor de export zijn onder deze post opgenomen. De toename van de hoeveelheid fosfaat naar intermediairs na 2007 is voor het grootste

deel toe te schrijven aan de hoeveelheid pluimveemest die door de DEP te Moerdijk werd verbrand (Luesink et al., 2011), maar zal daarnaast ook zijn veroorzaakt door toename van mestvergisting en hygiënisatie van mest voor de export. De hoeveelheid geëxporteerde fosfaat in dierlijke mest verdubbelde van 2006 tot 2008 bijna, maar nam daarna af met ongeveer 15% (bijna 5 kton fosfaat) door de scherpere hygiëne-eisen die vooral Duitsland stelde aan te importeren mest. Op graasdierbedrijven nam de aanvoer van fosfaat met dierlijke mest sinds 2006 toe met 40%.

Figuur 4.4

Hoeveelheid aangevoerde fosfaat in mest per jaar door afnemers



Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).

Door de voortgaande toename van de fosfaataanvoer in dierlijke mest naar intermediairs (inclusief verwerkte en verbrande mest) en de afname van de export de laatste 2 jaar, is de naar intermediairs vervoerde mest sinds 2009 met ongeveer 30% van de totaal getransporteerde hoeveelheid fosfaat in mest de grootste post. De situatie is nu als volgt:

- De hoeveelheid geëxporteerde fosfaat bedraagt nu (2010) ongeveer een kwart van het totaal.

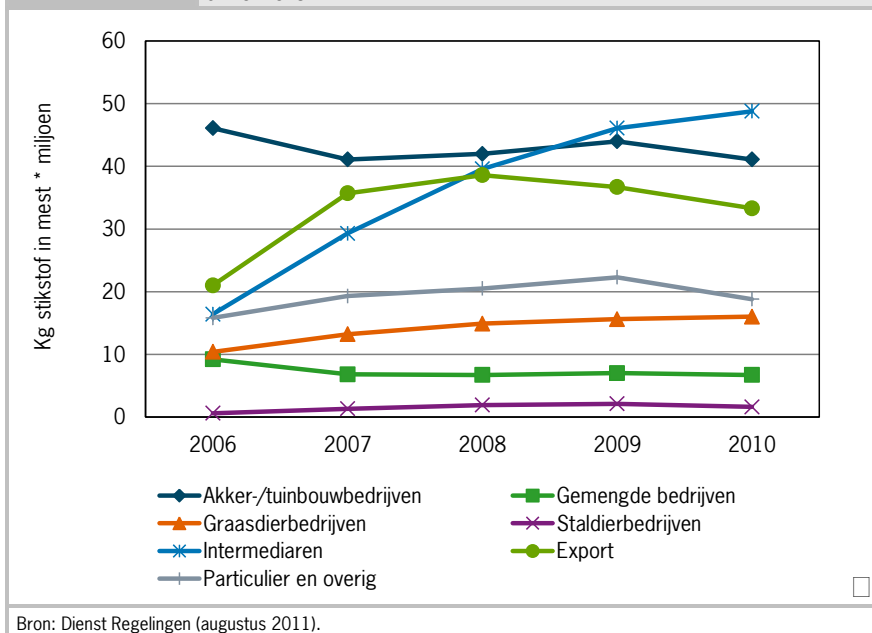
- Akker- en tuinbouw zijn met ruim 20% de derde ontvanger in hoeveelheid fosfaat in mest.
- Particulieren zijn met ongeveer 10% de vierde partij.
- Graasdierbedrijven zijn goed voor ruim 7% van de op bedrijven aangevoerde hoeveelheid fosfaat in mest.

De mest die op staldierbedrijven wordt aangevoerd, betreft vermoedelijk dubbeltellingen van mest die door deze bedrijven wordt verhandeld. Zelf hebben deze bedrijven nauwelijks ruimte om mest op eigen grond toe te dienen. Het betreft dan aanvoer van mest die ook weer naar andere bedrijven wordt afgevoerd (Luesink et al., 2011). Ook mest die intermediairs aanvoeren voor doortransport naar afnemers in de landbouw komt in principe tweemaal voor in de figuren 4.3 en 4.4.

Op basis van de door afnemers via mest aangevoerde stikstof is het beeld op veel punten hetzelfde (figuur 4.5). De vormen van de lijnen van iedere afnemer is voor stikstof ongeveer gelijk aan die voor fosfaat. Het belangrijkste verschil met fosfaat (figuur 4.4) is een verschil in niveau tussen de aangevoerde stikstof door akkerbouwers en de stikstof die met mest wordt geëxporteerd. Er wordt meer stikstof met mest aangevoerd door akkerbouwers dan dat er geëxporteerd wordt. Dat is bij fosfaat precies omgekeerd. Dit bevestigt dat de fosfaatrijke mest, dus mest met een nauwe stikstof/fosfaatverhouding, wordt geëxporteerd en dat de relatief stikstofrijke mest in Nederland wordt gebruikt.

Figuur 4.5

Hoeveelheid aangevoerde stikstof in mest per jaar door afnemers



4.2.4 Gebruik van boer-boertransport en spoor 2

Veruit de meeste dierlijke mest die van de mestproducerende bedrijven wordt afgevoerd, wordt getransporteerd door een geregistreerde intermediaire onderneming. Iedere vracht mest moet daarbij worden bemonsterd en gebruik van een AGR/GPS systeem is vereist. Tevens moet een Vervoerbewijs Dierlijke Mest (VDM) worden ingevuld. Op deze wijze van mesttransport zijn enkele uitzonderingen mogelijk. Dat zijn in onder meer het boer-boertransport, dus het vervoer van de ene landbouwer naar de andere en het 'Mestafzet spoor 2'. In beide gevallen hoeft niet aan alle voorwaarden te worden voldaan waaraan de reguliere mestafvoer door intermediaire ondernemingen moet voldoen (zie voor de uitleg bijlage 4). In de tabellen 4.1 (ton fosfaat) en 4.2 (%) staat het aandeel van boer-boertransport en 'Mestafzet spoor 2' ten opzichte van het reguliere mestvervoer.

Tabel 4.1		Mestvervoer in ton fosfaat per jaar				
Recht	2006	2007	2008	2009	2010	
Totaal	76.058,6	94.741,8	104.235,7	111.049,6	103.560,6	
Regulier	73.863,1	92.231,5	101.676,2	108.342,0	101.207,5	
Boer-boer	2.194,5	2.483,1	2.483,1	2.522,1	2.522,1	
Spoor 2	1,0	27,2	37,3	185,5	148,7	

Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).

Tabel 4.2		Mestvervoer in fosfaat per jaar (%)				
Recht	2006	2007	2008	2009	2010	
Totaal	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
Regulier	97,11	97,35	97,54	97,56	97,73	
Boer-boer	2,89	2,62	2,62	2,27	2,13	
Spoor 2	0,00	0,03	0,04	0,17	0,14	

Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).

In procenten van de hoeveelheid van de bedrijven afgevoerde fosfaat met dierlijke mest heeft het boer-boertransport de neiging licht af te nemen. De hoeveelheid mest via Mestafzet spoor 2 is minimaal. In transportaantallen uitgedrukt daalde het boer-boertransport van 2006 tot 2010 van 12% naar 10%, in tonnen mest van 6% naar 5%. Het aandeel in transportbewegingen, uitgedrukt in tonnen mest, is dus aanzienlijk hoger dan wanneer het wordt uitgedrukt in tonnen fosfaat. Deze percentages geven aan dat het vooral om kleinere transporten gaat wat logisch is omdat het om boer-boertransport gaat. Dat het percentage uitgedrukt in tonnen mest aanzienlijk hoger is dan in tonnen fosfaat geeft aan dat het vooral om het transport van relatief fosfaatarme mest gaat. Het gemiddelde fosfaatgehalte in deze mest bedroeg in 2010 1,8 kg per ton. De mest die op graasdierbedrijven wordt aangevoerd, bevatte in 2010 gemiddeld 2,3 kg fosfaat per ton. Dat betekent dat via het boer-boertransport zowel rundveemest als mest van vleesvarkens en fokzeugen wordt aan- en afgevoerd. Het boer-boertransport vervult een functie bij het zo goed mogelijk benutten van de (soms relatief geringe) mestplaatsingsruimte op graasdierbedrijven.

4.3 De beschikbare mestopslagcapaciteit

Bij Dienst Regelingen zijn de gegevens over de mestopslagcapaciteit fragmentarisch beschikbaar zodat het moeilijk is om een compleet beeld te krijgen. Dienst Regelingen registreert zelf alleen mestopslagen die in gebruik zijn bij intermedi-

airs. Mestopslagen bij akkerbouwers bijvoorbeeld staan bij DR niet geregistreerd. Daarnaast heeft DR ook geen beeld van de mestopslagen onder een stal en ook niet van mobiele opslagen zoals containers en mestzakken. Wel heeft het CBS op basis van de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) van 2010 een analyse uitgevoerd. Toen is op de bedrijven naar de beschikbare mestopslagcapaciteit gevraagd. Daaruit blijkt dat 77% van de rundveebedrijven met 85% van de geproduceerde dunne mest voor meer dan 6 maanden mestopslag heeft. Het gaat daarbij om 31.000 bedrijven met in totaal 42.227.000 m³ mestopslag, zowel in en onder de stal als buiten de stal. Bij varkensbedrijven is dat 80% van de bedrijven met 92% van de geproduceerde dunne mest. Het gaat daarbij om ruim 8.200 bedrijven met in totaal 12.255.000 m³ mestopslagcapaciteit. Ongeveer 27% van de mest kan op rundveebedrijven meer dan een jaar worden opgeslagen, op varkensbedrijven is dat bijna 60%. Als we een norm van 9 maanden mestopslag hanteren, heeft circa 60% van de rundveebedrijven met 50% van de mest en circa 40% van de varkensbedrijven met circa 20% van de mest niet voldoende mestopslagcapaciteit. Op pluimveebedrijven wordt vooral gebruik gemaakt van gedroogde, vaste mest. Op ruim 1.700 pluimveebedrijven is 900.000 m³ mestopslag aanwezig. Van deze bedrijven (bijna 80% van de geproduceerde mest) heeft 75% een mestopslagcapaciteit van meer dan 6 maanden. Daarnaast is op pluimveebedrijven (enkele honderden) ook nog mestopslagcapaciteit van dunne mest beschikbaar en op rundvee- en varkensbedrijven voor vaste mest en gier. Daarbij gaat het om enkele honderden varkensbedrijven en enkele duizenden rundveebedrijven (de Jong, persoonlijke mededeling).

De analyse van het CBS geeft alleen een nationaal beeld, geen beeld per provincie. Die analyse is op basis van de GDI-gegevens wel te maken.

Voor de rundveebedrijven bestaat met behulp van de gegevens van de GDI een tamelijk volledig beeld. De meeste rundveebedrijven slaan de mest op het eigen bedrijf op, omdat de meeste mest op het eigen bedrijf wordt toegediend. Vooral rundveehouders met zeer intensieve bedrijven (veel melk per hectare) zouden daarnaast tussentijds mest kunnen afvoeren naar mestopslagen van intermediairs of van akkerbouwers. De verwachting is dat veehouders via de GDI alleen de mestopslagcapaciteit hebben opgegeven die op het eigen bedrijf aanwezig is. Het kan echter dat mestopslagen bij akkerbouwers in bepaalde gevallen eigendom zijn van veehouders of van intermediairs. Dat is nu niet duidelijk. Daardoor zou, bij het tellen van mestopslagcapaciteit bij akkerbouwers en intermediairs, sprake kunnen zijn van dubbeltellingen doordat de capaciteit zowel door de intermediair/veehouder als door de akkerbouwer kan worden opgegeven. Voor varkensbedrijven kan dat in sterkere mate gelden dan voor rundvee- en pluimveebedrijven, omdat op varkensbedrijven de geproduceerde mest vaak niet

op het eigen bedrijf kan worden toegediend. Pluimveemest wordt vrijwel allemaal geëxporteerd of afgevoerd naar de verbrandingsinstallatie in Moerdijk (DEP).

Het beeld, voor zover dat duidelijk is, lijkt behoorlijk goed. Op ongeveer 80% van de veehouderijbedrijven met 80 à 90% van de geproduceerde mest is voor meer dan 6 maanden mestopslag aanwezig. Het is niet helemaal duidelijk of deze mestopslag (deels) op andere bedrijven dan het mestproducerende bedrijf aanwezig is. De interpretatie van wat voldoende mestopslag is, kan daarom per sector verschillen. Dit hangt van de bedrijfsomstandigheden af zoals:

- veel of weinig mest op het eigen bedrijf toedienen;
- mogelijkheden van tussentijdse mestafvoer naar mestopslagruimten van intermediairs of akkerbouwers;
- veel of weinig beweiding;
- droge grond of natte, weinig draagkrachtige grond.

Onder ongunstige omstandigheden (jaren met veel regen in de mesttoedieningsperiode) kan 6 maanden mestopslag te kort zijn, zeker als de mestopslag aan het einde van de toedieningsperiode niet leeg is en er ook aan het begin van de volgende periode sprake is van minder gunstige toedieningsomstandigheden. Wanneer we uitgaan, in het ongunstigste geval, van 9 maanden mestopslag, dan beschikt 60% van de rundveebedrijven (50% van de mest) en 40% van de varkensbedrijven (20% van de mest) niet over voldoende mestopslag. Varkensbedrijven kunnen echter gemakkelijk tussentijds mest afvoeren. Voor rundveebedrijven, die veel mest op het eigen bedrijf toedienen, kunnen ongunstige omstandigheden in bepaalde jaren leiden tot vragen om uitstel van de sluitingsdatum van de toegestane mesttoedieningsperiode.

4.4 Samenvatting

De totale hoeveelheid getransporteerde mest nam in 2010 ten opzichte van 2005 toe met 75% tot ruim 22 miljoen ton. Ruim een derde van die toename werd het eerste jaar na het in werking treden van het Gebruiksnormenstelsel gerealiseerd, vooral door de toename van het transport van rundveemest. Varkensmest hield wel het grootste aandeel in de getransporteerde hoeveelheid mest (50%), gevolgd door rundveemest (30%). Akkerbouwers zijn met ruim 7 miljoen ton (een derde van het totaal) de grootste ontvangers van mest, gevolgd door de intermediairs met ongeveer 5 miljoen ton (waaronder ook afvoer naar de verbrandingscentrale in Moerdijk (DEP), verwerkte en gehygiëniseerde en vergiste mest voor de export). De aanvoer naar intermediairs verdubbelde ruimschoots ten opzichte van 2006. Ook graasdierbedrijven hebben ondanks de aan-

scherping van de gebruiksnormen na 2006 een toenemende hoeveelheid mest aangevoerd (bijna 3,5 miljoen ton in 2010).

Vergelijking van de gegevens leert dat steeds meer relatief fosfaatrijke mest wordt geëxporteerd of aangeboden aan de verbrandingscentrale te Moerdijk (pluimveemest) en dat steeds meer relatief fosfaatarme mest (zoals rundveemest) op de akkerbouwbedrijven terecht komt.

Het mesttransport, in fosfaat gemeten, verliep voor ongeveer 98% via het reguliere 'spoor 1' en voor ongeveer 2% via het boer-boertransport. Het boer-boertransport vervult vooral een functie bij het zo goed mogelijk benutten van de (soms relatief geringe) plaatsingsruimte van bedrijfsvreemde mest op graasdierbedrijven. Van 'spoor 2' wordt zeer weinig gebruik gemaakt (ongeveer 0,15%).

Ruim driekwart van de rundveebedrijven heeft mestopslagcapaciteit voor meer dan 6 maanden. Dit geldt ook voor varkens- en pluimveebedrijven. Ruim een kwart van de rundveebedrijven heeft voor meer dan 1 jaar mestopslagcapaciteit, bij de varkensbedrijven is dat bijna 60%. Als we een norm van 9 maanden mestopslagcapaciteit aanhouden, wat onder ongunstige omstandigheden nodig kan zijn, beschikt ongeveer 60% van de rundveebedrijven en ongeveer 40% van de varkensbedrijven over onvoldoende mestopslagcapaciteit.

5 Naleving en verantwoording

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin de gebruiksnormen, de regels voor mesttoediening en het mesttransport en de verantwoordingsplicht door de praktijk worden nageleefd. Daarnaast gaan we in op zaken als derogatie en het mogen toepassen van een aangepaste fosfaatgebruiksnorm.

In dit hoofdstuk worden de EL&I-vragen beantwoord die in bijlage 1 staan vermeld onder A 1 tot en met A 5 evenals A 8 en A 9 (gebruiksnormen en -voorschriften); B 2; C 1 en C 2 (verantwoordingsplicht en naleving) en D 1 en D 3 (regels voor transport van mest). Dit hoofdstuk is vrijwel uitsluitend gebaseerd op informatie van DR en de nVWA.

Gebruiksnormen en -voorschriften (DR)

- 'Hoe functioneren het gebruiksnormensysteem voor stikstof respectievelijk fosfaat en het stelsel van gebruiksvoorschriften? Zo ja, in welke mate en bij welke bedrijfstypen?'
- 'In hoeverre worden de drie typen gebruiksnormen (voor dierlijke mest, N-totaal en P-totaal) nageleefd, volgens de cijfers bij DR en nVWA?'
- 'Komen uit deze cijfers verschillen in naleving naar voren tussen bedrijven die al dan niet gebruik maken van derogatie, tussen verschillende bedrijfstypen en sectoren en tussen regio's?'
- 'Hoeveel agrariërs binnen welke sectoren en in welke gebieden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen te mogen gebruiken op grond van derogatie?'
- 'Hoeveel agrariërs binnen welke sectoren en in welke gebieden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hogere fosfaatnorm te mogen gebruiken vanwege een (aangetoonde) fosfaattoestand neutraal, laag of vanwege aangetoonde fosfaatarme bodems?'
- 'Hoeveel akkerbouwers hebben gebruik gemaakt van de voorziening om bij hoge opbrengsten voor suikerbiet of (frites)aardappelen meer stikstof te mogen gebruiken?'
- 'Hoe worden de regels voor het uitrijden van mest zoals opgenomen in de BGM nageleefd? Zijn er bepaalde groepen waar de naleving significant minder is dan andere, en wat zijn daar de (vermoedelijke) oorzaken van?'
- 'In hoeverre is in de akkerbouw (op kleigronden) minder dierlijke mest toegepast sinds de aanscherping van de uitrijperiode?'

- 'In hoeverre worden de dierrechten nageleefd? Welke resultaten hebben handhavingacties op dit punt laten zien?'

Verantwoordingsplicht en naleving (nVWA)

- 'Hoe wordt de verantwoordingsplicht nageleefd?'
- 'In welke mate worden de regels voor verantwoording van mest nageleefd? In hoeverre treden er verschillen op tussen typen bedrijven, sectoren en gebieden?'
- 'Op welke punten is het reguliere systeem van verantwoording mogelijk fraudegevoelig?'

Regels voor transport mest (DR)

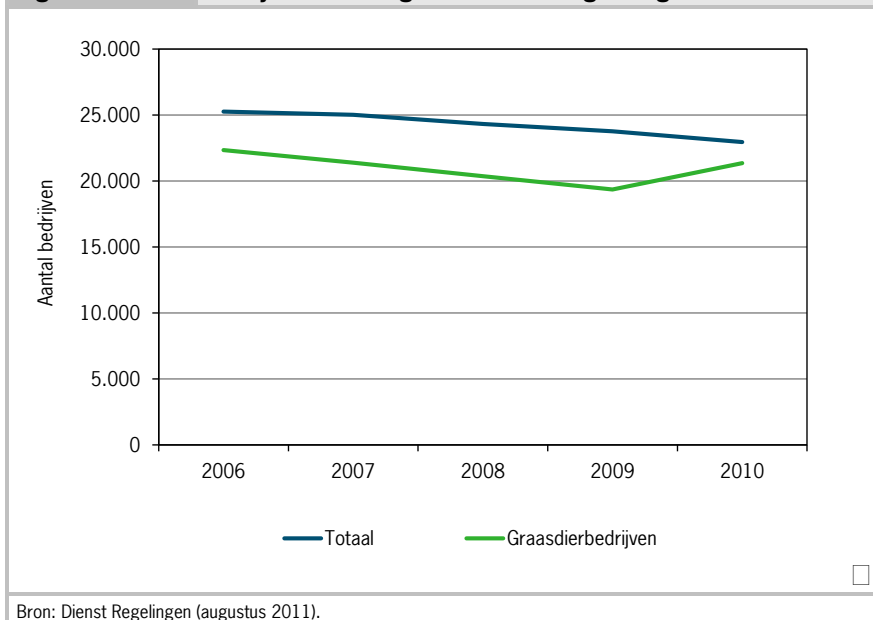
- 'Hoe is de naleving van de regels rond mesttransport en is de mestopslagcapaciteit voldoende?'
- 'Worden de regels voor mesttransport goed nageleefd in spoor 1 en 2?'
- 'In welke mate hebben de regels voor het transport van mest geleid tot zicht op de bestemming van mest in spoor 1 en 2? Zo ja, waarom wel, zo nee waarom niet?'

5.2 Gebruik van hogere of lagere bemestingsnormen

5.2.1 Derogatie

Ondernemers die een landbouwbedrijf met voldoende grasland hebben, kunnen derogatie aanvragen. Derogatie wil zeggen dat er een uitzondering is op de regel van de Nitraatrichtlijn dat met dierlijke mest jaarlijks niet meer dan 170 kg stikstof per ha mag worden toegediend. Nederland heeft een derogatie die inhoudt dat met dierlijke mest 250 kg stikstof per ha per jaar mag worden toegediend. Daarbij mag het aandeel grasland op het bedrijf niet lager zijn dan 70%, moet grondbemonstering worden toegepast en jaarlijks een bemestingsplan worden opgesteld. Het zijn vooral graasdierbedrijven waarvoor derogatie wordt aangevraagd (figuur 5.2).

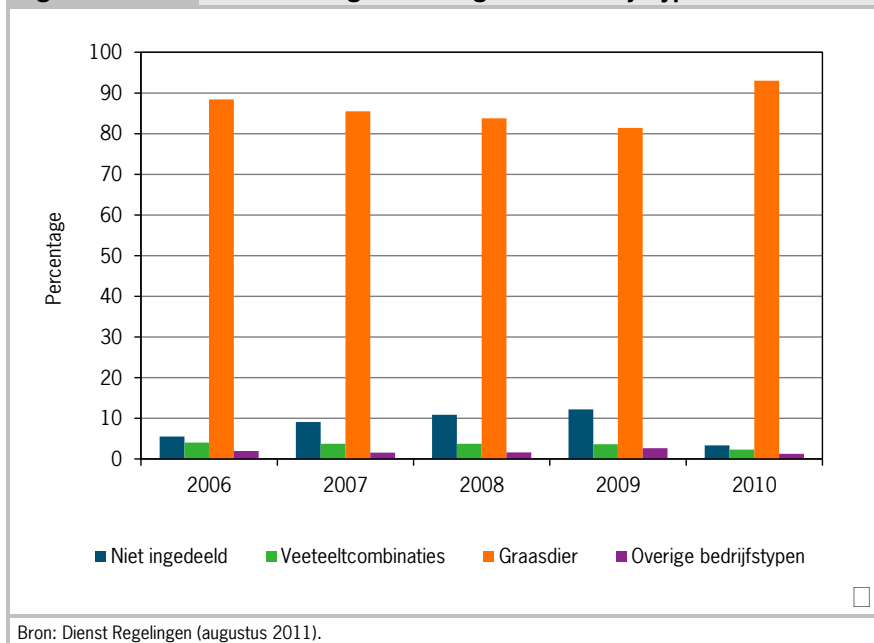
Figuur 5.1 Bedrijven die derogatie hebben aangevraagd



Het percentage graasdierbedrijven van het totaal aantal graasdierbedrijven in Nederland dat derogatie aanvraagt, daalde van 2006 tot 2009 van 56,7% naar 50,8% (CBS/LEI, diverse jaren, Dienst Regelingen, 2011). In 2010 steeg het percentage weer naar 56,1. Dit is zeer waarschijnlijk een gevolg van het feit dat bedrijven die aanvankelijk niet in een bepaalde categorie konden worden geplaatst, later graasdierbedrijven bleken te zijn (figuur 5.2). Het zullen vooral melkveebedrijven zijn die derogatie aanvragen. Overige graasdierbedrijven zijn meestal niet zo intensief (dieren/ha) dat het aanvragen van derogatie zinvol is. Maar er zijn wel overige graasdierbedrijven die derogatie aanvragen. Het totaal aantal melkveebedrijven in Nederland is namelijk lager dan het aantal bedrijven dat jaarlijks derogatie aanvraagt.

Van alle bedrijven die derogatie aanvragen is het grootste deel van het bedrijfstype graasdier (93% in 2010). Het aandeel van de veeteeltcombinaties (bedrijven met melk- en/of graasvee, maar ook andere diersoorten zoals varkens en/of kippen) met derogatie halveerde van 2006 naar 2010. Maar ook bedrijven van een ander type (hokdierbedrijven, gewassencombinaties en akkerbouwbedrijven) vragen derogatie aan.

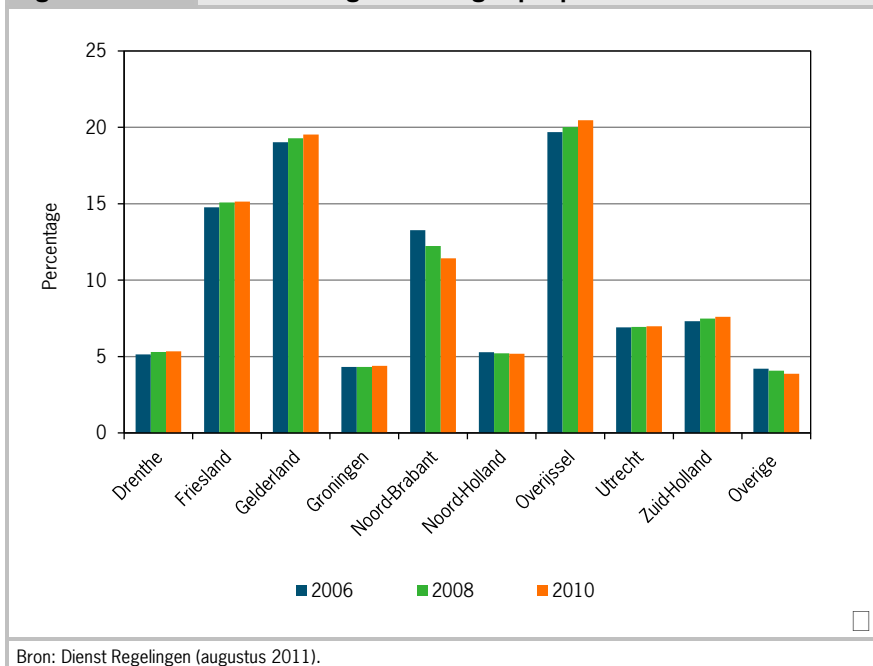
Figuur 5.2 Aandeel derogatieaanvragen naar bedrijfstype



Het grootste aandeel van de derogatieaanvragen komt uit de provincies Overijssel, Gelderland, Friesland en Noord-Brabant (figuur 5.3), meer dan 10% per provincie. Het zijn de vier provincies met de grootste aantallen melkveebedrijven. In Overijssel waren in 2010 ongeveer 3.500 melkveebedrijven, in Gelderland ruim 3.400, in Friesland bijna 3.000 en in Noord-Brabant ruim 2.700 (CBS/LEI, 2011). Gezamenlijk is in deze provincies 50% van het aantal Nederlandse melkveebedrijven aanwezig.

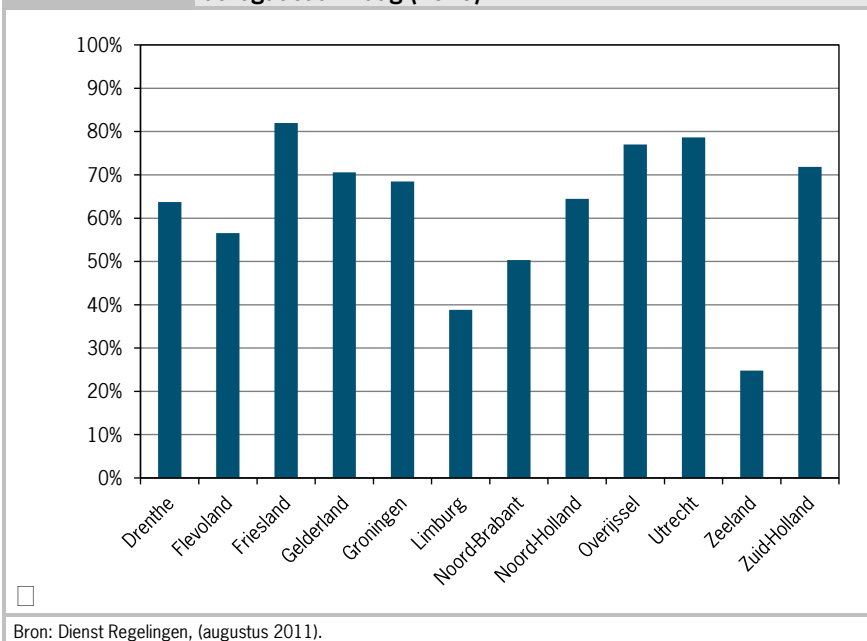
Opvallend is dat in vrijwel alle provincies het aandeel derogatieaanvragen toeneemt, behalve in Noord-Brabant. Daar is sinds 2006 het aandeel derogatieaanvragen met 2%-punten afgenomen. De verklaring daarvoor is dat in Noord-Brabant veel bedrijven een groter aandeel maïs telen dan de voor derogatie toegestane 30%. Omdat veel melkveehouders daar de ervaring hebben dat de melkoeien van een grasrijk rantsoen niet voldoende melk geven, kiezen ze bewust voor het niet meer aanvragen van derogatie (Van den Ham et al., 2009). Hun verklaring is dat de Brabantse zandgrond voor een goede kwaliteit gras te droogtegevoelig en te arm aan organische stof is, waardoor bij droogte een stengelig, bladarm gewas ontstaat met relatief weinig voederwaarde.

Figuur 5.3 Aandeel derogatieaanvragen per provincie



De overige provincies (figuur 5.3) zijn Limburg, Zeeland en Flevoland. Daar waren in 2010 in totaal ongeveer 1.150 melkveebedrijven waarvan ongeveer 55% in Limburg (CBS/LEI, 2011). Het aandeel derogatieaanvragen neemt ook in deze provincies af. Vooral in Zeeland kan men de af te voeren mest gemakkelijk in de omgeving kwijt.

Het aantal hectares waarvoor nationaal derogatie werd aangevraagd, steeg van 2006 tot 2008 van 844.000 ha naar 873.000 ha (+3%). Daarna daalde het aantal hectares waarvoor derogatie werd aangevraagd. In 2009 was dit 856.000 ha (-1%), in 2010 werd voor 837.000 ha derogatie aangevraagd (-1%). Het aandeel van de landbouwgrond (grasland en voedergewassen) waarvoor nationaal derogatie wordt aangevraagd, bedraagt ongeveer 68%. Dat geldt voor alle jaren, dus voor 2006 tot en met 2010. Het aandeel varieert per provincie (figuur 5.4).

Figuur 5.4**Aandeel grasland + voedergewassen per provincie met derogatieaanvraag (2010)**

In Friesland, Utrecht, Overijssel, Zuid-Holland en Gelderland is het aandeel grasland en snijmaïsgrond waarvoor derogatie wordt aangevraagd hoger dan gemiddeld. In Zeeland en Limburg is dit aandeel het laagst (minder dan 40%).

In bijlage 3 werd berekend welke gevolgen de verminderde derogatieaanvraag in Noord-Brabant (zuidelijk zandgebied) kan hebben voor de plaatsingsruimte voor mest. Voor 2013 bedraagt dat naar schatting 1.157 ton fosfaat. Dat is bijna 1,5% van de nationale fosfaatproductie in alle mest in 2010, ofwel ruim 6,5% van de nationale fosfaatproductie in rundveemest.

5.2.2 Hogere of lagere fosfaatgebruiksnorm

De fosfaatgebruiksnorm is vanaf 2010 afhankelijk van de fosfaattoestand van de bodem. Bij een hoge fosfaattoestand van de bodem mag minder fosfaat worden toegediend dan bij een lage of neutrale fosfaattoestand. Bij een zeer lage fosfaattoestand mag nog meer fosfaat aan de bodem worden toegediend dan bij een lage fosfaattoestand (tabellen 5.1 en 5.2). Dat was overigens ook vóór 2010 al zo.

Tabel 5.1		Fosfaattoestand (P-AL) op grasland en de bijbehorende gebruiksnorm (kg/ha)			
P-AL	Categorie	2010	2011	2012	2013
<27	Laag	100	100	100	100
27-50	Neutraal	95	95	95	95
>50	Hoog	90	90	85	85

a) Voor fosfaatarme en fosfaat fixerende grond (P-AL <16) mag vanaf 2010 jaarlijks 120 kg fosfaat/ha worden gegeven.
Bron: www.hetInvloket.nl.

Tabel 5.2		Fosfaattoestand (Pw) op bouwland en de bijbehorende gebruiksnorm (kg/ha)			
Pw	Categorie	2010	2011	2012	2013
<36	Laag	85	85	85	85
36-55	Neutraal	80	75	70	65
>55	Hoog	75	70	65	55

a) Voor fosfaatarme en fosfaat fixerende grond (P-AL <16) mag vanaf 2010 jaarlijks 120 kg fosfaat/ha worden gegeven. De extra fosfaatgift (boven de norm van 85 kg/ha) mag echter alleen in de vorm van kunstmest worden gegeven behalve bij bouwland dat hoort bij een Skal-geregistreerd, biologisch bedrijf.
Bron: www.hetInvloket.nl.

De landbouwer geeft zelf de fosfaattoestand op bij de Gecombineerde Data Inwinning (GDI). Deze opgave kan worden gecontroleerd via de gegevens van de bemonstering die de landbouwer heeft laten uitvoeren. Als een landbouwer geen fosfaattoestand van de bodem opgeeft, wordt ervan uitgegaan dat het om grond gaat met een hoge fosfaattoestand met de bijbehorende fosfaatgebruiksnorm.

Volgens de gegevens van Dienst Regelingen hebben landbouwers voor ongeveer 10% van de oppervlakte landbouwgrond een lage fosfaattoestand opgegeven. Voor grasland heeft Friesland het hoogste percentage (13%). Op bouwland (akkerbouw) scoren Flevoland, Groningen en Zeeland relatief hoog (tabel 5.3). Opvallend hoog is het percentage P-fixerend bouwland in Flevoland. In Friesland, Overijssel en Utrecht is relatief veel grasland opgegeven met fosfaattoestand neutraal, in Flevoland en Groningen veel bouwland met fosfaattoestand neutraal. Als wordt ingedeeld op bedrijfstype blijkt de fosfaatfixerende grond op bouwland vooral op gemengde bedrijven (gewassencombinaties) te liggen.

Tabel 5.3		Fosfaattoestand per provincie (in % van de totale oppervlakte landbouwgrond per provincie en voor Nederland gemiddeld)				
Provincie	Grasland neutraal	Grasland laag	Bouwland neutraal	Bouwland laag	Grasland P-fixerend	Bouwland P-fixerend
Drenthe	9	4	9	3	1	1
Flevoland	4	1	25	12	0	7
Friesland	25	12	5	3	1	1
Gelderland	12	6	3	2	1	1
Groningen	10	3	14	5	0	1
Limburg	4	2	3	1	1	1
Noord-Brabant	7	2	6	3	0	1
Noord-Holland	10	4	8	3	0	1
Overijssel	19	8	4	2	1	1
Utrecht	16	7	1	1	1	0
Zeeland	1	0	10	6	0	2
Zuid-Holland	13	5	10	3	1	1
Nederland (gem.)	12	5	8	3	1	1

Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011) op basis van de Gecombineerde Data Inwinning (2010).

Schoumans (2007) heeft voor grasland voor de periode 1998-2003 per jaar 32.000 tot 39.000 grondmonsters geanalyseerd op de bodemvruchtbaarheid voor fosfaat. Weliswaar is dit onderzoek qua tijd nu enigszins gedateerd. Bovendien komen de klassenindelingen in Schoumans, (2007) niet helemaal overeen met de categorieën die de overheid (tabel 5.1) hanteert, dus is de vergelijking niet 1:1 te maken. Maar door de geringe jaarlijkse veranderingen in de bodemvruchtbaarheid en de aanzienlijke overlap in de klassenindelingen is er wel een indruk te geven.

Volgens het onderzoek van Schoumans (2007) had 18 à 22% van de grondmonsters een P-AL van 27 of lager. Volgens de gegevens van Dienst Regelingen, gebaseerd op de Gecombineerde Data Inwinning (GDI), was dit in 2010 op graasdierbedrijven 10% van de grondmonsters. Dat is ongeveer de helft van het beeld dat Schoumans schetst. Een verklaring hiervoor kan zijn dat voor de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) landbouwers de fosfaattoestand van hun grond hebben laten analyseren, wat zij voorheen niet deden.

De bodemvruchtbaarheidklassen 'voldoende' en 'ruim voldoende' die ongeveer - maar niet helemaal - overeenkomen met categorie 'neutraal' (tabel 5.1), maakten in het onderzoek van Schoumans ongeveer 57% van de onderzochte bodemmonsters uit. Op graasdierbedrijven heeft, op basis van de gegevens van DR vanuit de GDI, 21% van het grasland een neutrale vruchtbaarheidstoestand

voor fosfaat; dat is ruim een derde van wat uit het reguliere grondonderzoek blijkt (Schoumans, 2007).

Provincie		Grasland		Bouwland		Grasland	Bouwland
		neutraal	laag	neutraal	laag	P-fix	P-fixerend
Akkerbouw		0	0	19	7	0	2
Veeteeltcombinatie		4	1	8	4	0	1
Gewascombinatie		1	0	11	5	0	6
Graasdier		21	9	3	2	1	1
Hokdier		1	0	3	1	0	0
Tuinbouw		0	0	4	2	0	1
Overig		1	1	1	1	0	0
Nederland (gem.)		12	5	7	3	1	1

a) Voor fosfaatarme en fosfaat fixerende grond (P-AL <16) mag vanaf 2010 jaarlijks 120 kg fosfaat/ha worden gegeven.
Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011) op basis van de Gecombineerde Data Inwinning (2010).

De bodemvruchtbaarheidklassen voor bouwland (exclusief maïsland) die overeenkomen met de categorie 'laag' (tabel 5.2) maakte in het onderzoek van Schoumans (16.000-27.000 grondmonsters per jaar) ongeveer 35% van het totaal aantal bodemmonsters uit. Dat geldt ook voor de bodemvruchtbaarheidklassen die ongeveer overeenkomen met de categorie 'neutraal.' Ook deze percentages zijn hoger dan blijkt uit de gegevens van DR, afkomstig van de GDI. Dit betekent dat meer grond in de klasse 'hoog' valt dan we op basis van het reguliere grondonderzoek uit het verleden konden verwachten.

De gegevens van de GDI geven aan dat 20% van de landbouwgrond een neutrale fosfaattoestand heeft en 10% een lage. Dat betekent dat van 70% bekend is of moet worden aangenomen dat sprake is van een hoge fosfaattoestand. Bij de GDI is sprake van 1.808.602 ha landbouwgrond, waarvan 1.275.693 ha een hoge fosfaattoestand heeft. Nederland heeft 2.275.800 ha cultuurgrond (CBS/LEI, 2011), maar daarbij zit ook de grond van niet-telplichtigen, tuinen voor eigen gebruik, verspreide bebouwing en water smaller dan 6 meter.

Van bovenvermelde 1.275.693 ha is van ruim 5% de fosfaattoestand niet bekend; deze is door DR in de toestand 'hoog' geplaatst. Daarnaast is van bijna 600.000 ha grasland (bijna 50%) en van bijna 610.000 ha bouwland (ruim 50%) de fosfaattoestand bekend als 'hoog.' Als de grond, waarvan DR de fosfaattoestand in de klasse 'hoog' heeft geplaatst, naar rato wordt toegedeeld, is bij

633.400 ha grasland en bij 642.300 ha bouwland sprake van een hoge fosfaat-toestand. Dit beperkt de afzetmogelijkheden van dierlijke mest omdat voor de fosfaattoestand 'hoog' een lagere fosfaatgebruiksnorm geldt. Naar schatting gaat het om de volgende hoeveelheden fosfaat (tabel 5.5).

Tabel 5.5		Verminderde mestafzetruimte door hectares landbouwgrond met hoge bodemvruchtbaarheid (* 1.000 ha c.q. ton)	
Hectares		2012 b)	2013
<i>Minder afzet</i>			
P-AL/Pw hoog			
633,4 grasland * 10 kg a)		6.334,0	6.334,0
642,3 bouwland * 5/10 kg		3.211,5	6.423,0
Minder afzet bruto totaal (ton/jaar)		9.545,5	12.757,0
<i>Extra afzet</i>			
PAL/Pw laag/fixerend			
89,1 grasland * 5 kg (laag)		455,5	455,5
12,7 grasland * 25 kg (fixerend)		317,5	317,5
82,5 bouwland* 15/20 kg		1.237,5	1.650,0
Extra afzet totaal (ton/jaar)		2.010,5 -	2.423,0 -
<i>Minder afzet netto totaal (ton/jaar)</i>		<i>7.535,0</i>	<i>10.334,0</i>
a) Zie voor verschil in gebruiksnormen tabellen 5.1 en 5.2; b) 82.500 ha bouwland laag plus fixerend. b) Wat hier voor 2012 werd berekend, geldt deels ook al voor 2010 en 2011.			
Bron: Basis: Dienst Regelingen op basis van Gecombineerde Data Inwinning (GDI).			

Uit tabel 5.5 is af te leiden dat in 2012, door de actuele fosfaattoestand van de landbouwgrond, 7.535 ton minder fosfaat op landbouwgrond kan worden geplaatst vergeleken met fosfaattoestand neutraal. In 2013 is dat 10.334 ton. Dat betekent dat in 2012 als gevolg van de actuele fosfaattoestand 5% minder mest kan worden geplaatst. In 2013 is dat 7,1%. Samen met de verminderde plaatsingsruimte door het aanvragen van minder derogatie in Noord-Brabant (1,5%, hoofdstuk 5.2.1) is dat 6,5% (2012) respectievelijk 8,6% (2013).

Door DR werd van 69.871 ha de fosfaattoestand in de klasse 'hoog' geplaatst omdat de landbouwer daarvan geen fosfaattoestand had opgegeven. Dat is dus nog geen 4% van de totale hoeveelheid landbouwgrond (1.808.602 ha). Dat betekent dat DR via de GDI een goed beeld heeft verkregen van de fosfaattoestand van de Nederlandse landbouwgrond. Vrijwel alle landbouwers hebben de fosfaattoestand van hun grond laten bepalen wat voorheen, dus voordat de bodemvruchtbaarheid aan de gebruiksnorm voor fosfaat werd gekoppeld, niet het geval was.

5.2.3 Meer stikstof in verband met hogere opbrengsten in de akkerbouw

Vanaf 1 januari 2010 hebben telers van (frites)aardappelen en suikerbieten op klei de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen meer stikstof te mogen gebruiken in verband met hogere opbrengsten. Bedrijven met een opbrengst van meer dan 50 ton aardappelen per ha mogen jaarlijks 30 kg stikstof per ha meer geven dan volgens de geldende gebruiksnorm. Suikerbietentelers op klei mogen 15 kg stikstof per ha meer geven als de opbrengst hoger is dan 70 ton bieten per ha.

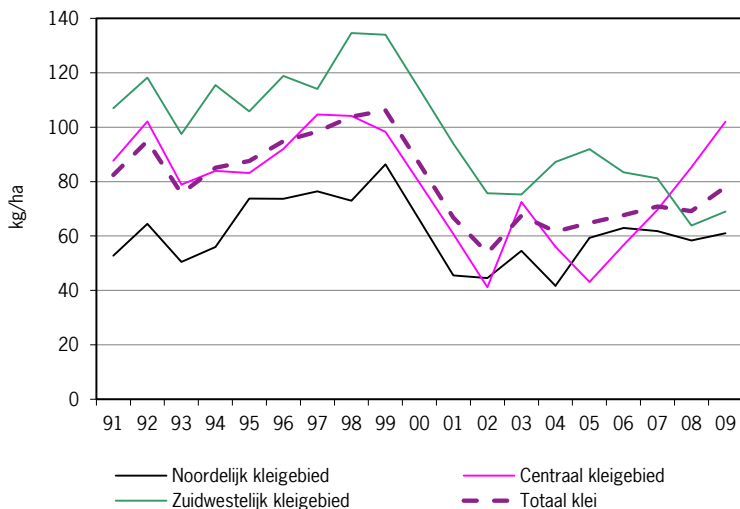
In 2010 hebben 755 bedrijven aangegeven hiervoor in aanmerking te willen komen. In 2011 waren dat 1005 bedrijven. Dat is 6 à 8% van het aantal bedrijven met knol- en wortelgewassen (CBS/LEI, 2011).

5.3 Gevolgen aanscherping uitrijperiode op kleibouwland

In september 2009 is de uitrijperiode voor dierlijke mest op bouwland op klei aangescherpt. Op bouwland op klei mag vanaf dat jaar, maar ook in 2010 en 2011, dierlijke mest worden toegediend van 1 februari tot 15 september. In 2012 wordt de toedieningsperiode met nog eens 2 weken gekort. Op bouwland op klei geldt dan dezelfde periode als voor bouwland zand en löss: 1 februari tot 1 september, mits een groenbemester wordt geteeld of in het najaar bollen worden geplant. Is dat niet het geval, dan geldt voor zowel klei als zand en löss in 2012 een toedieningsperiode voor dierlijke mest van 1 februari tot 1 augustus (DR loket, 2011).

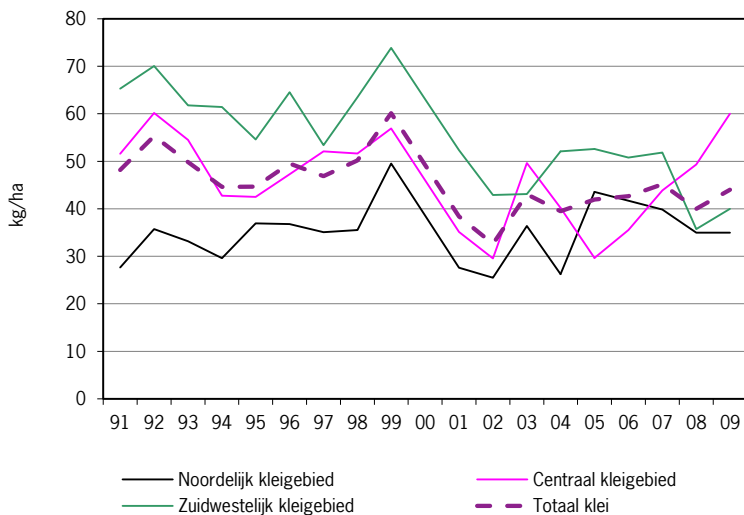
In 2009 is het gebruik van stikstof en fosfaat uit dierlijke mest op klei in twee van de drie kleigebieden toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar en voor het derde kleigebied gelijk gebleven (figuren 5.5 en 5.6). De aanscherping van de uitrijperiode voor dierlijke mest op klei lijkt dus geen invloed te hebben op het gebruik van dierlijke mest op kleibouwland. Dit wordt ondersteund door de totale aanvoer van mest op akkerbouwbedrijven (figuur 4.4). Dat in 2010 wel minder fosfaat op akkerbouwbedrijven werd aangevoerd, is toe te schrijven aan minder goede weersomstandigheden tijdens het seizoen waarin de mest moet worden toegediend en aan de toename van het gebruik van rundveemest dat een lager fosfaatgehalte heeft dan varkensmest.

Figuur 5.5 Stikstofgebruik met dierlijke mest in akkerbouw op klei



Bron: Bedrijveninformatienet.

Figuur 5.6 Fosfaatgebruik met dierlijke mest in akkerbouw op klei



Bron: Bedrijveninformatienet.

5.4 Naleving van de gebruiksnormen en uitrijdbepalingen

In deze paragraaf gaat het om de naleving van de gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof totaal en fosfaat totaal (subparagraaf 5.4.1) en om de regels rond het toedienen van mest (subparagraaf 5.4.2).

5.4.1 Naleving van de gebruiksnormen

De naleving van de verschillende gebruiksnormen wordt geëvalueerd en verwoord in het evaluatieverslag van de handhaving (DR en nVWA). Daarvoor wordt ieder jaar een representatieve steekproef genomen van 384 bedrijven die administratief worden gecontroleerd op de naleving van de gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof totaal en fosfaat totaal. Dan is er sprake van een aselechte steekproef die een beeld geeft van het nalevingniveau van de sector als geheel. Bij selecte controles, die steeds meer worden uitgevoerd, richten DR en de nVWA zich op bepaalde risicogroepen waarvan men kan verwachten dat het nalevingniveau daar minder kan zijn. De resultaten daarvan geven wel een beeld van de naleving binnen de gecontroleerde groep, maar niet van het nalevingniveau van de sector als geheel.

Het aantal werkelijk onderzochte bedrijven varieert van jaar tot jaar iets. In de jaren 2006 tot en met 2009 werden respectievelijk 370, 341, 374 en 380 bedrijven administratief onderzocht op naleving en verantwoording van de gebruiksnormen. Het aantal overtredingen per type gebruiksnorm varieerde per jaar van 0 tot 9. Het aantal overtredingen van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest is daarbij het hoogst, gevolgd door de gebruiksnorm voor fosfaat totaal. De verantwoordingsplicht (administratief kunnen aantonen dat men zich aan de regels heeft gehouden) kende binnen deze steekproef in het geheel geen overtredingen. Het nalevingpercentage varieert per jaar per type gebruiksnorm van 97,4 tot 100.

Het grootste percentage overtredingen werd geconstateerd in de jaren 2007 en 2009. In 2006 werd het Gebruiksnormenstelsel van kracht. In 2008 en 2009 werden gebruiksnormen aangescherpt op zowel gras- als bouwland.

In 2007 tot en met 2009 werden de meeste overtredingen geconstateerd op graasdierbedrijven. Daarbij gaat het vooral om overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke mest en, in mindere mate, de fosfaatgebruiksnorm. Van deze bedrijven hadden zich er vier aangemeld voor derogatie, drie in 2007 en één in 2009. Er lijkt geen verband te bestaan tussen het aantal overtredingen en het aanvragen van derogatie. Bij akkerbouwbedrijven werden vooral in 2007 relatief veel overtredingen geconstateerd. Daar gaat het relatief vaak om overtreding van de fosfaatgebruiksnorm en, in mindere mate, de gebruiksnorm dierlijke mest en

soms de stikstofgebruiksnorm. In de tuinbouw werden geen overtredingen geconstateerd.

Het grootste aantal overtredingen in de jaren 2006 tot en met 2009 werd geconstateerd in de provincie Gelderland (10). Daarna volgen Overijssel en Noord-Brabant met ieder zes overtredingen. Dit zijn overwegend graasdierprovincies. In dat opzicht is het opmerkelijk dat in de graasdierprovincies Friesland, Utrecht en Zuid-Holland geen enkele overtreding werd geconstateerd. Mogelijk komt dat doordat in deze provincies vaak sprake is van graasdierbedrijven met minder dieren per hectare en dus ook een lagere mestproductie per hectare. Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant zijn in dat opzicht intensiever. Na deze drie provincies volgt akkerbouwprovincie Groningen met in totaal vijf overtredingen van 2006 tot en met 2009. Ook in Limburg werden geen overtredingen geconstateerd. In de provincies Drenthe, Flevoland en Zeeland ging het om in totaal één à twee overtredingen per provincie.

5.4.2 Naleving van de toedieningregels van mest

Toedienen van mest

In het begin van het toedieningseizoen 2009 heeft er handhavingscommunicatie plaatsgevonden op het gebied van emissiearm toedienen van mest op zowel grasland als bouwland. Bij de controles werd zowel de methode van toedienen als het werkresultaat vastgelegd.

In 2009 werden ruim 2.000 controles uitgevoerd die betrekking hebben op de toedieningbepalingen. De meeste controles worden in het voorjaar uitgevoerd, door teams die toedienen van mest buiten de toegestane periode moeten signaleren. Ook wordt gereageerd op klachten en signalen. In het mesttoedieningseizoen richt men zich vooral op de risicogebieden. De controle van de nVWA (voorheen AID) richt zich op het goed emissiearm toedienen. Van bovenvermelde controles werd:

- bijna 12% niet akkoord bevonden;
- bijna 1,5% werd, na correctie, alsnog akkoord verklaard;
- ruim 10% van het aantal controles was definitief niet akkoord.

Het ging bij niet-akkoord verklaringen voornamelijk om het niet (goed) emissiearm toedienen van mest (85%). In 15% van de gevallen ging het om het toedienen van dierlijke mest in de periode waarin dat niet was toegestaan (september tot en met januari).

In 2010 werden 1.900 controles uitgevoerd met betrekking tot het toedienen van mest. De helft van deze controles werd uitgevoerd in Gelderland en Noord-Brabant, maar ook in het westen van Nederland, Limburg en Overijssel (8 tot

13%) heeft men een aanzienlijk deel van deze controles uitgevoerd. Nu bleek ruim 7,5%, na correctie, niet akkoord. Ook nu ging het voornamelijk om het niet emissiearm toedienen van mest (ruim 80%). In bijna 20% van de gevallen werd dierlijke mest toegediend in de periode waarin mest toedienen niet was toegestaan.

Bij het toedienen van dierlijke mest op grasland was 90% van de controles akkoord, bij het toedienen van dierlijke mest op bouwland 95%. Voor het faciliteren van een verdere verbetering is inzicht nodig in de omstandigheden waaronder mest werd toegediend als 'niet akkoord' werd geconstateerd (te weinig mestopslagcapaciteit, weer- en bodemomstandigheden tijdens het toedienen van de mest).

Het bovenstaande gaat over het resultaat van zichtcontroles. Deze controles zijn in die zin niet aselekt, omdat de nVWA zich steeds meer richt op die regio's waar men de grootste niet-naleving verwacht. Ze zijn echter wel aselekt als men zich moet richten op die landbouwers die op het moment van controle bezig zijn met mest toedienen. De resultaten zijn daarom geen afspiegeling van Nederland als geheel, maar wel van de regio waar de nVWA de controles uitvoert. Dat geldt ook voor de controle op vanggewassen.

Verskil in resultaat op grasland tussen regio's

In het westen van Nederland werd relatief vaak vastgesteld dat het werkresultaat van emissiearm toedienen van mest nogal te wensen overliet. Dit wordt vooral veroorzaakt door de grondsoort (veen) en de natte omstandigheden die in het voorjaar daar relatief vaak voorkomen. In veenweidegebieden wordt in het voorjaar veel gebruik gemaakt van het sleepslangaanvoersysteem (de 'navelstrengmethode'). Het resultaat van deze methode is gemiddeld minder goed dan dat van de overige mesttoedieningsystemen. Dat wordt deels veroorzaakt door de omstandigheden waaronder dit werktuig wordt ingezet. Er is overigens geconstateerd dat de praktijk aan verbeteringen werkt. Zo bleken in 2010 machines te functioneren waarvan elementen en segmenten kunnen worden afgesloten. Dat heeft een gunstige invloed op het werkresultaat.

Daarnaast zijn vrij eenvoudige en goedkope machines in gebruik die, mits goed gebruikt en goed afgesteld, aan de eisen kunnen voldoen, maar die doorgaans toch een minder goed werkresultaat laten zien.

In 2012 wordt de regelgeving van emissiearm toedienen van dunne mest op grasland op zand en löss aangescherpt (geen sleepvoetbemester meer toegestaan). De mest moet dan geheel in de grond worden gebracht. Vooral op de natere zandgronden kunnen daarmee problemen worden verwacht om in 2012 volledig aan de eisen te kunnen voldoen.

Bouwland

Op beteeld bouwland bij de mesttoediening ligt de naleving lager dan op onbeteeld bouwland. Volgens praktijkgeluiden, opgevangen door de nVWA, heeft de sector er moeite mee dat de eisen op beteeld bouwland strenger zijn dan op grasland. Dan doelt men op het feit dat op grasland de mest bovenop de grond, tussen het gras, mag worden toegediend (sleepvoetmethode) en dat dit op beteeld bouwland niet is toegestaan. Dit speelt vooral op de kleigronden en als met erg brede banden en met erg brede bemestingsmachines wordt gewerkt, zodat de mest niet goed in de grond gebracht wordt. Vooral in het voorjaar bij aardappelen op relatief zware klei heeft de sector moeite met goed emissiearm toedienen van dunne mest op beteeld bouwland. Op niet beteeld bouwland is het werkresultaat beter.

Bij toedienen van vaste mest is de naleving (direct onderwerken) lager. De sector ziet daarbij minder de noodzaak in om vaste mest emissiearm toe te dienen, zeker als het om strogrijke mest gaat.

Vanggewassen en vernietiging van de graszode

Na aankondiging via een persbericht werden in het najaar van 2009 300 bedrijven daadwerkelijk bezocht in verband met de controle op naleving van de bepalingen over het telen van vanggewassen en vernietiging van de graszode. Daarvan bleef na correctie ongeveer 10% niet akkoord. Ook zijn ruim 4.300 percelen in beeld gebracht voor de naleving van de verplichting een vanggewas te telen (zichtcontroles). Daarvan was bijna 6% niet akkoord maar na correctie kon het overgrote deel alsnog akkoord worden verklaard. Ongeveer 0,5% werd definitief niet akkoord bevonden.

Ook in 2010 werden na aankondiging via een persbericht controles uitgevoerd op de toepassing van een vanggewas na de oogst van snijmaïs. De controles concentreerden zich vooral op enkele zandgebieden en het lössgebied, namelijk de Veluwe, de Achterhoek, Noord-Brabant en Limburg. Van de ruim 300 bezochte bedrijven is ruim 8% als niet akkoord gerapporteerd.

In vooral de laatste 2 weken van november zijn in totaal bijna 4.500 percelen gecontroleerd op de aanwezigheid van een vanggewas waaronder 200 die in 2009 niet akkoord waren. Van deze zichtcontroles werd 4% als niet akkoord gerapporteerd. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van 2009. Tegen 18 bedrijven werd een proces-verbaal opgemaakt wegens het niet inzaaien van een vanggewas.

Aan het einde van de maïsoogst in oktober/november was in 2010 sprake van natte en daardoor moeilijk begaanbare percelen.

Op tien bedrijven werd geconstateerd dat er sprake was van een overtreding bij het vernietigen van de graszode in een periode waarin dat niet was toege-

staan. Om hoeveel controles het gaat, is niet bekend omdat alleen de overtredingen werden vastgelegd.

5.5 Naleving van het dierrechtenstelsel

De Algemene Inspectie Dienst (AID) heeft in 2009 in totaal 151 selecte controles uitgevoerd op de naleving van dierrechten. Op 42% van deze bedrijven werden één of meerdere overtredingen op de dierrechten vastgesteld. Driekwart hiervan betrof overtreding bij varkensrechten, een kwart bij pluimveerechten. Op drie bedrijven betrof het alleen het niet volledig naleven van de administratieve voorschriften.

De nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA) controleerde in 2010 274 bedrijven op selecte wijze de naleving van dierrechten. Op 39% van deze bedrijven werden één of meerdere overtredingen vastgesteld.

De verhouding overtreding bij varkensrechten : overtreding bij pluimveerechten was dezelfde als in 2009, namelijk 3 : 1.

Van het totaal aantal bedrijven met varkens en bedrijven met pluimvee behoort ongeveer 70% tot de varkensbedrijven en 30% tot de pluimveebedrijven. Die verhouding komt overeen met de verhouding in het aantal overtredingen bij deze bedrijven.

We besteden hier aandacht aan omdat het nalevingbeeld voor dierrechten in 2009 en 2010 aanzienlijk minder lijkt dan in 2006. In 2006 was de naleving van de verantwoordingsplicht van dierrechten 88%. De naleving van het aantal dierrechten versus het aantal dieren bedroeg in 2006 zelfs 96% (Van den Ham et al., 2007). In 2006 was echter sprake van een aselechte controle. Aselechte controles zijn een afspiegeling van hoe de naleving in de sector is. Dat is met selecte controles veel minder het geval, omdat de controles dan gericht zijn op groepen bedrijven met een verhoogd risico op niet naleving.

In de periode 2002 tot 2006 nam de gemiddelde benutting van dierrechten toe van 87 à 88% naar 93 à 94%. Daarbij was er verschil tussen regio's. In concentratiegebied Oost bleef het benuttingpercentage steken op ongeveer 85%, terwijl de gemiddelde benutting in concentratiegebied Zuid- en in overig Nederland toenam (Van den Ham et al., 2007). In 2007 werd betwijfeld of de gemiddelde benutting van dierrechten nog veel kon toenemen, omdat altijd sprake is van enige leegstand (Van den Ham en De Hoop, 2007). Na 2006 is de gemiddelde benutting toch toegenomen, namelijk tot ongeveer 99% in 2009 en 2010 voor de varkensrechten. Die 99% was voor de pluimveerechten al in 2008 bereikt. Vooral in 2010 steeg de gemiddelde benutting daarvan tot boven de 100%, ook als we rekening houden met de POR waardoor een derde van het benuttingdeel

boven de 100% kan worden verklaard. Zowel het gemiddeld benuttingpercentage voor de varkensrechten als dat voor de pluimveerechten is als gemiddelde hoog. Op bedrijven is vrijwel altijd sprake van enige leegstand en bovendien zullen er bedrijven zijn met een wat lagere benutting (zie voor verdere verklaring hoofdstuk 3.2.2).

5.6 Naleving van de verantwoordingsplicht

Ondernemers moeten verantwoorden naar wie zij de mest die niet binnen de gebruiksnormen op het eigen bedrijf kan worden toegediend, afvoeren. Dat geldt niet alleen voor mestproducenten maar ook voor transporteurs en afnemers van mest. Bovendien moeten bedrijven kunnen verantwoorden dat ze zich aan de gebruiksnormen en aan de derogatievoorwaarden hebben gehouden. In deze paragraaf wordt de naleving van de verantwoordingsplicht behandeld voor de jaren 2009 en 2010.

De nVWA (tot en met 2009: AID) heeft zowel aselechte als selecte controles uitgevoerd. Deze controles zijn fysiek, dus het betreft bedrijfsbezoeken. Aselechte controles vormen een steekproef uit alle bedrijven. Selecte controles worden uitgevoerd bij bedrijven die in de risicogroep voorkomen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van veel dieren per hectare, bedrijven met erg veel mestafvoer - en dus grote economische belangen - of bedrijven waar vaker overtredingen worden geconstateerd. Bij de selecte controles is daarmee in theorie een wat groter overtredingspercentage te verwachten dan bij de aselechte controles. Deze laatste controles geven een beter beeld van hoe het in de sector als geheel met de naleving is gesteld dan de selecte controles. De selecte controles geven een goed beeld van hoe het bij risicogroepen met de naleving is gesteld. Bovendien leidt een gerichte selectie van risicogroepen tot een efficiëntere inzet van het controleapparaat.

5.6.1 Aselechte controles van de verantwoordingsplicht

Bij de fysieke aselechte controles werd in 2009 onderscheid gemaakt tussen graasdierbedrijven die deelnemen aan derogatie, hokdierbedrijven met meer dan 3 ha grond en hokdieren met minder dan 3 ha grond.

Er werden in 2009 op graasdierbedrijven met derogatie 102 fysieke aselechte controles uitgevoerd, in 2010 waren dat er 139 en bovendien 48 graasdierbedrijven uit 2008 (afronding). De resultaten beschrijven we hieronder.

- In 2009 en 2010 werden op bijna 20% van de gecontroleerde bedrijven afwijkingen geconstateerd bij de naleving van vooral de derogatievoorwaarden, maar soms ook van de gebruiksnormen.
- Van de bedrijven uit 2008 werd in ruim 10% van de controles een niet-akkoord geconstateerd. Op 40% hiervan betrof het naast tekortkomingen bij de gebruiksnormen de verantwoordingsplicht.
- Zowel in 2009 als in 2010 ging het in drie kwart van de vastgestelde niet-nalevingen van de derogatievoorwaarden om het niet (tijdig) voldoen aan de plicht tot bemonstering van de grond. Ongeveer een vijfde van de niet-nalevingen had betrekking op het niet of in onvoldoende mate maken van een bemestingsplan. In ongeveer een derde van de niet-nalevingen was het percentage grasland minder dan 70% van de bedrijfsoppervlakte.

Daarnaast werd in 2009 op 54 hokdierbedrijven met meer dan 3 ha grond een aselechte controle uitgevoerd. Bij de hokdierbedrijven die over minder dan 3 ha grond beschikken, werd op 60 bedrijven een fysieke, aselechte, controle uitgevoerd. De resultaten hiervan staan hierna.

- Op bijna 19% van de hokdierbedrijven met meer dan 3 ha grond werd een overtreding geconstateerd waarvan 80% betrekking had op het niet naleven van de gebruiksnormen.
- Op bijna 17% van de hokbedrijven met minder dan 3 ha grond werd een overtreding geconstateerd waarvan 60% betrekking had op het niet naleven van de verantwoordingsplicht en/of gebruiksnormen, bij de overige 40% ging het om onvolkomenheden in de administratieve verplichtingen.

Het voornemen was om in 2010 aselechte controles te houden op 100 hokdierbedrijven in zandregio's met minder dan 3 ha grond. Vanwege prioritering bij de realisatie van het controleplan BTR zijn deze controles toen niet uitgevoerd.

Bij de gemengde bedrijven op zand werd in 2010 op 65 bedrijven een fysieke aselechte controle uitgevoerd. Op bijna 8% van deze bedrijven werden 'niet-akkoord' bevindingen geconstateerd. Dit betrof alleen overtreding van de gebruiksnorm en het niet (volledig) voldoen aan de administratieve verplichtingen. Het gaat vooral om bedrijven die door de vervallen derogatie in problemen kwamen met de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Bij de verantwoordingsplicht werden geen tekortkomingen geconstateerd.

5.6.2 Selecte controles van de verantwoordingsplicht

In 2009 werden op 260 bedrijven selecte controles uitgevoerd op gebruiksnormen en derogatie. In 2010 waren dat er 94. Het resultaat was dat op 40-45% van deze bedrijven een of meer afwijkingen werden geconstateerd, waarvan:

- Op 40% (16% van het totaal aantal gecontroleerde bedrijven) een overtreding werd vastgesteld met betrekking tot de gebruiksnormen en de verantwoordingsplicht. In bijna de helft hiervan werd de overschrijding van de gebruiksnorm veroorzaakt door het vervallen van de derogatie omdat die bedrijven bepaalde voorwaarden hiervoor niet hadden nageleefd. Bedrijven vallen dan terug op de reguliere gebruiksnorm voor dierlijke mest (170 kg stikstof).
- In 2009 op 3% van de bedrijven (alleen) de verantwoordingsplicht niet in orde was; in 2010 was dit 10%.

De nVWA en Dienst Regelingen schrijven dit hoge percentage niet-nalevingen toe aan de risicogerichte selectie van deze dossiers. Wij menen dat risicogerichte selectie inderdaad tot het constateren leidt van een hoger percentage overtredingen en dit is dus niet representatief voor de landbouw als geheel. Toch kan meer inzicht in de oorzaken van het niet naleven leiden tot acties ter verbetering van de naleving. Zo kan de vraag worden gesteld of het bij de overtredingen vooral gaat om het beperken van de mestafzet uit economische overwegingen, of dat er vooral praktische problemen aan ten grondslag liggen. Een voorbeeld van dat laatste is het niet tijdig beschikbaar zijn van een mestmonster waarna achteraf had moeten worden gecorrigeerd. Dat is na het toedienen van de mest natuurlijk niet meer mogelijk. Een andere mogelijke verklaring is dat landbouwers van mening zijn dat zij voor een goede gewasgroei, gewasopbrengst of gewaskwaliteit niet minder kunnen bemesten of dat niet voorziene weersomstandigheden hen te weinig flexibiliteit in de bedrijfsvoering geven bij de huidige gebruiksnormen (zie ook hoofdstuk 7). Naast bovenvermelde 45% was bij ongeveer 10% van de bedrijven sprake van het niet (volledig) nakomen van de verantwoordingsplicht.

Eveneens werden in 2010 selecte controles uitgevoerd naar de gebruiksnormen, de verantwoordingsplicht en de derogatie bij 196 bedrijven. Het percentage bedrijven waar afwijkingen werden geconstateerd bedraagt hier ruim 25%. Dat is aanzienlijk lager dan bij bovenstaande groep van 94 bedrijven. De nVWA en Dienst Regelingen schrijven dit verschil toe aan het feit dat de selecties vooral gericht zijn op derogatie. De afwijkingen hadden dan ook vooral betrekking op de derogatie en de gebruiksnormen, maar ook op het voldoen aan de administratieve verplichtingen. Vooral in grensgevallen waarbij bedrijven net wel of net niet voor derogatie in aanmerking komen, kan het mis gaan, zeker als ondernemers

niet voldoende maatregelen nemen om de aangevraagde derogatie veilig te stellen.

5.7 Naleving van de regels rond mesttransport

Voor de beantwoording van de vragen die betrekking hebben op de regels rond het transport van mest is geput uit de evaluatieverslagen van de handhaving 2006 tot en met 2010. Het gaat om transporten die hebben plaatsgevonden in de jaren 2006 tot en met 2009.

5.7.1 Het overgangsjaar 2006

Per 1 januari 2006 is het Gebruiksnormenstelsel en daarmee de gewijzigde wet- en regelgeving van kracht geworden. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande jaren was de introductie van AGR/GPS (apparatuur voor traceren van het transport) bij het transport van mest via spoor 1. Zowel bij het laden als bij het lossen van een vracht dierlijke meststoffen moet een laad- respectievelijk een lossignaal worden gegeven. Bij export mag dat lossignaal ook bij de Nederlandse grens worden gegeven. Andere verplichtingen zijn het opmaken van een vervoersdocument dierlijke meststoffen (VDM) en het bemonsteren, analyseren en wegen van iedere vracht dierlijke meststoffen. Bij import en export van dierlijke mest gelden aanvullende eisen voor het transport.

Het belangrijkste doel in 2006 was de actieve intermediairs met AGR/GPS-apparatuur te laten werken en de VDM's tijdig en volledig te laten indienen. Hier- voor was een juiste registratie van de intermediairs bij Dienst Regelingen (DR) van belang.

Registratie intermediairs

Begin 2006 werd duidelijk dat een groot aantal intermediairs zich nog niet op de juiste wijze bij DR had laten registreren. Daarom is een grote belactie gehouden waarbij alle intermediairs benaderd zijn met de vraag zich alsnog goed te laten registreren bij DR. Deze preventieve handhavingactie heeft vruchten afgeworpen. Bij administratief onderzoek later in het jaar bleek dat vier van de 63 onderzochte intermediairs zich nog niet had laten registreren. Op 1 januari 2007 stonden er 817 vervoerders en 1.090 AGR/GPS-apparaten bij DR geregistreerd.

AGR/GPS

Januari tot en met juni 2006 gold als overgangperiode voor de verplichting van intermediairs om bij het vervoer van dierlijke meststoffen AGR/GPS te gebruiken.

Wel moesten zij, voorafgaand aan ieder transport, een transportmelding doen. Voor de maanden juli en augustus is aan 54 bedrijven een ontheffing verleend voor de verplichting van AGR/GPS. In twee gevallen is deze ontheffing geweigerd.

Vanaf 1 juli 2006 heeft DR wekelijks gecontroleerd op de AGR/GPS-verplichting. Deze administratieve onderzoeken hebben geresulteerd in 29 bestuurlijke boetes en 19 lasten onder dwangsom wegens het niet hebben van de vereiste AGR/GPS-apparatuur. Daarnaast werd in 49 gevallen een boete opgelegd voor het niet goed functioneren van de GPS-apparatuur.

Bij het vervoer van vaste mest maakt de vervoerder vaak gebruik van AGR/GPS-apparatuur in een mestkoffer. Medio 2006 ontstond bij de AID het vermoeden dat de mestkoffer niet altijd bij het daadwerkelijke transport aanwezig is. Daardoor ontstaat de mogelijkheid dat de losmelding net over de grens wordt gedaan, terwijl de mest in werkelijkheid elders in Nederland wordt gelost. Dan is uiteraard geen sprake van werkelijke en fysieke export van mest. Bij twee intermediaire ondernemingen zijn duidelijk onregelmatigheden geconstateerd.

Vervoersdocument Dierlijke Meststoffen (VDM)

De DR controleert het (tijdig) indienen van VDM's. Aangezien 2006 een overgangsjaar betrof, is bij de controle en sanctionering op het niet of niet tijdig indienen van de VDM voorzichtig te werk gegaan. Alleen de grootste overtreders zijn gecontroleerd en, waar nodig, beboet. Uiteindelijk zijn 31 boetes opgelegd aan intermediairs die géén VDM hebben ingediend en 120 boetes voor het niet tijdig indienen van VDM.

Weg- en grenscontroles

Vanaf 1 januari 2006 is gestart met strikte controles op het vervoer van mest en de daarbij behorende administratieve verplichtingen. Door zichtbaar op de weg aanwezig te zijn en waar nodig te verbaliseren, werd getracht een zo groot mogelijke naleving te realiseren. In de loop van het jaar werd minder verbaliserend opgetreden. In 2006 zijn door de AID 3.136 weg- en grenscontroles uitgevoerd. Hiervan bleken er 371 (11,8%) niet akkoord.

5.7.2 De situatie in het jaar 2007

Het jaar 2007 was het eerste jaar na het overgangsjaar 2006. De verwachting was dat na de inspanningen in 2006, in dit jaar duidelijk verbeteringen zijn opgetreden.

In 2007 werden de controles bij intermediairs geïntensiveerd. In totaal heeft de AID 634 bedrijven doorgelicht. Daarbij is gelet op de verantwoordingsplicht en de verplichtingen bij het vervoer van mest. Bij 220 bedrijven (bijna 35%) werd een

overtreding geconstateerd. Meestal had dit betrekking op het niet (tijdig) opmaken van VDM bij de afvoer van champost, het niet of onjuist ondertekenen van VDM en het niet op de juiste wijze wegen van vrachten dierlijke meststoffen.

AGR/GPS

Ook in 2007 heeft DR wekelijks gecontroleerd op de AGR/GPS-verplichting. Er zijn 594 bedrijven aan een nader onderzoek onderworpen. In 76 gevallen heeft dit geleid tot een boete (13%) en bij 10 bedrijven tot het opleggen van een last onder dwangsom (<2%) voor overtredingen met betrekking tot AGR/GPS. In 149 (25%) gevallen werd waarschuwend opgetreden. Dit betreft intermediairs die de VDM onjuist hebben ingevuld waardoor de indruk ontstaat dat deze intermediairs dierlijke mest hebben getransporteerd zonder de verplichte AGR/GPS. Het gaat echter om transporten die onder spoor 2 vallen, boer-boertransport of het vervoer van mestkorrels, waarvoor de AGR/GPS verplichting niet bestaat.

Vervoersdocument Dierlijke Meststoffen (VDM)

In 2007 heeft DR de controles op het (tijdig) indienen van VDM geïntensiveerd. Er zijn 656 intermediairs onderzocht. Aan 324 bedrijven is een boete opgelegd (50%) en 28 bedrijven hebben een waarschuwing gekregen.

Weg- en grenscontroles

De AID heeft in 2007 1702 weg- en grenscontroles uitgevoerd gericht op mesttransporten. In 11% van de controles werd een overtreding geconstateerd. Dat is een vergelijkbaar resultaat als in 2006.

Conclusie voor de situatie in 2007

In 2007 werden minder overtredingen vastgesteld wat betreft het gebruik van AGR/GPS en het opmaken van een VDM bij het vervoer van dierlijke dunne mest dan in 2006. Bij het transport van vaste mest worden nog veel overtredingen geconstateerd.

5.7.3 De situatie in het jaar 2008

De AID heeft in 2008 bij intermediaire ondernemingen 374 fysieke controle uitgevoerd. In 30 gevallen is na correctie de controle alsnog als akkoord afgedaan. In 84 gevallen (22%) werd een rapport opgemaakt. De meeste onvolkomenheden hadden te maken met de verplichtingen bij het vervoeren van dierlijke meststoffen (95% van de niet-akkoord controles). Daarnaast werd in 28 gevallen (ruim 7%) een andere administratieve afwijking geconstateerd, evenals vier afwijkingen (1%) die betrekking hadden op de verantwoordingsplicht.

AGR/GPS

Ook in 2008 heeft DR wekelijks gecontroleerd op de AGR/GPS- verplichting. In totaal werden in 97 boetes opgelegd voor overtredingen met betrekking tot AGR/GPS. In 73 gevallen werd waarschuwend opgetreden. Het gaat daarbij om bedrijven die de VDM verkeerd hebben ingevuld, waardoor de indruk ontstaat dat deze zonder de verplichte AGR/GPS hebben gereden. Het gaat echter om transporten die onder spoor 2 vallen, boer-boertransport of om het vervoer van mestkorrels, waarvoor de verplichting van AGR/GPS niet bestaat.

Vervoersdocument Dierlijke Meststoffen (VDM)

Begin januari heeft DR de nieuwe webservice in gebruik genomen waarmee VDM's gemakkelijker dan voorheen kunnen worden ingediend. Tegelijkertijd is de controle op dit punt aangescherpt. In 2008 zijn 494 boetes opgelegd voor het niet of niet tijdig indienen van VDM. Het lijkt erop dat de aanscherping niet heeft geleid tot een veel groter aantal boetes. De naleving op dit punt ligt gemiddeld rond de 96%. Blijft een handvol notoire overtreders buiten beschouwing, dan ligt de naleving voor de VDM's rond de 98-99%.

Weg- en grenscontroles

Weg- en grenscontroles vormen een belangrijk onderdeel bij de fysieke controles, uitgevoerd door de AID. Gedurende het jaar 2008 zijn 1.928 controles uitgevoerd. Bij 155 controles (ongeveer 8%) zijn één of meer afwijkingen geconstateerd.

Getalsmatig worden meer afwijkingen vastgesteld bij 'korte afstand'-vervoer van dierlijke meststoffen dan bij 'lange afstand vervoer.' Bij het 'korte afstand vervoer' is echter sprake van aanzienlijk meer controles, waardoor het percentage overtredingen juist lager is (tabel 5.6).

Tabel 5.6		Overzicht weg- en grenscontroles 2008			
Wegcontrole	Aantal controles	Akkoord na correctie		Niet akkoord	
		aantal	%	aantal	%
Lange afstand (>25 km)	346	6	2	38	11
Korte afstand (<25 km)	1.352	10	1	81	6
Overig	230	1	-	19	8
<i>Totaal</i>	<i>1.928</i>	<i>17</i>	<i>1</i>	<i>138</i>	<i>8</i>

Bron: Evaluerend verslag AID.

Extreme gehalten in de mest

In het evaluatieverslag van 2008 worden (extreem) hoge gehalten fosfaat en/of stikstof in de mest gemeld. De 'hoge' waarden komen zowel voor in vaste pluimveemest als in vaste varkensmest. In het laatste geval is vaak sprake van mest-scheiding. Die hoge gehalten vinden we voornamelijk bij mest die wordt geëxporteerd en dus niet in de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Dat is opvallend, maar wel verklaarbaar. Het tegengestelde belang gaat in die situatie niet op. Het is mogelijk dat monsters worden gemanipuleerd met als milieurisico dat meer mest binnen Nederland wordt toegepast dan dat er op 'papier' wordt verantwoord.

In sommige door de AID uitgevoerde controles, namen de controleurs een contra mestmonster. Daarbij bleek dat de door de chauffeurs genomen monsters aanzienlijk meer fosfaat en stikstof bevatten. Deze bedrijven hebben een boete van € 300,- per vracht gekregen waarbij niet juist is bemonsterd. Het gaat om twee bedrijven die in totaal vijf boetes kregen.

Ook de landbouwpraktijk constateert overigens dat er soms zoveel verschil zit in de gemeten samenstelling van mest dat ondernemers het nauwelijks nog geloofwaardig vinden:

'Tussen twee vrachten die een kwartier na elkaar zijn afgevoerd, zat een verschil van 1,5 kg stikstof en 0,5 kg fosfaat per ton. Dat kan nooit!' (Van den Ham et al., 2009).

In het verleden is veel onderzoek aan mestbemonstering gedaan. De toegepaste methode voldoet wel aan de wettelijke eisen, maar mest die gemixt is, wordt na het mixen weer snel heterogeen. Onnauwkeurigheid in de apparatuur en niet zuivere homogene mest kunnen verschillen in gehalten verklaren. Als iedere vracht wordt geanalyseerd, hoeft dit geen probleem te zijn (Hoeksma en Boer, 2005). Bij het toedienen van mest kan er wel een probleem zijn doordat mineralen in de mest niet gelijkmatig worden verdeeld. Daarbij speelt de gelijkmatigheid waarmee de toedieningapparatuur de mest verdeelt ook een rol.

5.7.4 De situatie in het jaar 2009

In 2009 heeft de AID zijn 143 fysieke controles uitgevoerd bij intermediaire ondernemingen. De meeste onvolkomenheden hadden te maken met de verplichtingen bij het vervoeren van dierlijke meststoffen en de administratieve verplichtingen (tabel 5.7).

Tabel 5.7		Overzicht controles intermediaire ondernemingen in 2009 door AID			
	Aantal controles	Akkoord na correctie	%	Niet akkoord	%
Intermediaire ondernemingen	143	13	9	41	29
Bron: Evaluerend verslag AID.					

Bij slechts vijf ondernemingen (ongeveer 3,5%) werd een overtreding vastgesteld met betrekking tot de verantwoordingsplicht. Bij vier ondernemingen (bijna 3%) werd een niet akkoord geconstateerd bij de verplichtingen rondom de covergisting.

Bij selecte bedrijfscontroles bij intermediairs vindt de AID vooral overtredingen van de administratieve en vervoersbepalingen. Deze controles leveren in sommige gevallen aanwijzingen op voor handel in zwarte mest.

Weg- en grenscontroles

In 2009 heeft de AID 1.957 controles uitgevoerd waarvan er 1.805 betrekking hadden op daadwerkelijk mestvervoer. Bij 131 controles zijn een of meerdere afwijkingen vastgesteld. Het percentage overtredingen lag in 2009 bij het transport van mest over de korte afstand hoger dan bij het vervoer over lange afstand (tabel 5.8).

Tabel 5.8		Overzicht weg- en grenscontroles 2009			
Wegcontrole	Aantal controles	Akkoord na correctie		Niet akkoord	
		aantal	%	aantal	%
Lange afstand (>25 km)	1.469	20	1,5	68	5
Korte afstand (<25 km)	305	6	2	28	9
Afstand onbekend	31	3	10	6	19
<i>Totaal</i>	<i>1.805</i>	<i>29</i>	<i>2</i>	<i>102</i>	<i>6</i>
Bron: Evaluerend verslag AID.					

Een voorzichtige conclusie voor 2009 is dat de transporten van mest over lange afstanden iets beter voor elkaar zijn (VDM, AGR en GPS) dan de transporten over korte afstanden. Voor 2008 was dit echter omgekeerd. De transportsector geeft als reden daarvoor aan dat de pakkans bij transporten over langere afstanden groter zijn. Bovendien worden veel kosten gemaakt om de mest over die afstand te vervoeren, dat zou de motivatie verminderen om de mest 'zwart' te vervoeren. Bij het vervoer over korte afstand worden ook de boerboertransporten gecontroleerd.

Controle op vervoersverplichtingen door DR

In 2009 voerde DR administratieve controles uit op diverse verplichtingen in verschillende jaren (tabel 5.9). Deze controles betreffende de uitkomsten van de relaties die in 2009 door A&S zijn opgeleverd.

In 2009 heeft DR vooral controles uitgevoerd op de registratie van intermediairs (geen overtredingen), AGR/GPS (enkele waarschuwingen maar relatief veel boetes voor het niet of onjuist gebruik hiervan) en op VDM's. Alle gecontroleerde VDM's werden naar waarheid ingevuld, maar het ontbrak wel aan het tijdig inleveren ervan. Veertien maal werd een Last Onder Dwangsom (LOD) opgelegd. Dat gebeurt als men direct wil of moet handhaven; bijvoorbeeld als men het vervoerbewijs regelmatig te laat inzendt of een voerjaaroverzicht niet inzendt.

Tabel 5.9 Administratieve controles door DR in 2009 a)				
Onderwerp	Controles	Waarsch.	Boetes	LOD's b)
Registratie intermediair	337	0	0	0
Voerjaaroverzicht	11	0	0	11
AGR/GPS	225	9	120	0
VDM niet naar waarheid ingevuld	234	0	0	0
VDM niet tijdig ingediend c)	496	12	1.318	14
VZC niet ingediend	12	0	11	0
VZC niet tijdig	28	4	24	0
Niet tijdig analyseren	6	1	0	0
Afvoer naar particulieren	80	0	12	0

a) De controles betreffen verplichtingen uit verschillende jaren; b) LOD = Last Onder Dwangsom; c) Een bedrijf kan per te laat ingezonden VDM een boete krijgen; daarom zijn er meer boetes dan gecontroleerde bedrijven.
Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).

Onderzoek naar zwarte mest

In een omvangrijk onderzoek, onder leiding van het functioneel parket, hebben DR en de nVWA een netwerk van bedrijven blootgelegd dat de Meststoffenwet op grote schaal heeft overtreden. De bedrijven vulden een fictieve afnemer ('katvanger') in op vervoersdocumenten mest (VDM) om deze mest buiten de boeken van de werkelijke afnemer te houden. In totaal zijn aan bijna 200 betrokkenen ruim 4.300 boetes opgelegd voor een totaal bedrag van € 1.355.500,-. De betreffende transporten vonden plaats in 2009. Er waren 39 vervoerders en 158 afnemers van mest bij betrokken. De boetes, zowel qua aantal als bedrag, kwamen voor bijna 60% bij de betrokken vervoerders van mest terecht en voor ruim 40% bij de afnemers van mest (stand van zaken per 1 maart 2011).

Door analyse en selectie van de AGR/GPS-berichten zijn in een groot aantal gevallen de feitelijke afnemers van de mest getraceerd. Bij een aantal vrachten

mest was de afnemer lastiger op te sporen. Dat kwam doordat de mest niet in een mestopslag werd gelost, maar ergens in het veld. In deze gevallen was extra onderzoek nodig om te achterhalen aan welk perceel de mest daadwerkelijk is toegediend.

Gezien de geringe medewerking van enkele betrokkenen is een tweede strafrechtelijk onderzoek gestart om ook de laatste feitelijke afnemers te kunnen achterhalen. Ook de gegevens van dit tweede strafrechtelijke onderzoek zijn vrijgegeven voor bestuursrechtelijke afdoening. De hoofdverdachte wordt strafrechtelijk vervolgd en de overige betrokkenen zijn in overleg met het OM bestuursrechtelijk gehandhaafd. Het overgrote deel van de betrokkenen is inmiddels beboet. In totaal is van 95% van de vrachten de feitelijke afnemer achterhaald. Tot nu toe zijn de meeste bezwaren ongegrond verklaard en zijn de eerste beroepszaken ten gunste van DR beoordeeld.

De feitelijke afnemers van zwarte mest worden ook gecontroleerd op de gebruiksnormen 2009 en waar nodig voor 2010. Er zijn 73 bedrijven gecontroleerd voor 2009. Dit heeft in tien gevallen geleid tot het opleggen van een boete voor het overschrijden van de gebruiksnormen.

Door de bevindingen bij 'katvangers' is de uitvoering van grens- en wegcontrole uitgebreid met controles op voertuigen, die na een lossing van dierlijke mest terugkwamen. Door deze lege voertuigen te controleren, kon het gehele transport ter plekke worden gecontroleerd. Daarbij kon het VDM worden gecontroleerd op volledigheid en juistheid, omdat na lossing het volledige AGR-bericht al opgenomen is in het digitaal dossier en de controlerende ambtenaar op dat moment kan beschikken over alle gegevens van het vervoer. De controlebevindingen zijn vastgelegd en vervolgens geverifieerd met de later door de intermediair ingezonden gegevens. Door middel van analyse en selectie is in een aantal gevallen geconstateerd dat de vastgelegde controlegegevens achteraf niet overeenkwamen met de door de intermediair gedeclareerde gegevens. In een aantal gevallen was deze bevinding mede aanleiding tot een onderzoek bij een 'katvanger'.

Bij de afhandeling van de grote strafrechtelijke onderzoeken komt steeds nadrukkelijker naar voren dat een aantal intermediairs aangeeft zo weinig mogelijk medewerking te verlenen aan de controles. Dat maakt het lastiger om de bewijsvoering rond te krijgen. Bedrijven verwijzen naar elkaar. Intermediairs die van goede wil zijn, kunnen hierdoor het beeld krijgen dat zij daardoor worden opgezadeld met extra lastendruk. Dat zorgt er vervolgens voor dat ook bij hen de drempel om niet na te leven lager kan worden.

5.7.5 Overzicht over de periode 2006 tot en met 2009

Aanvankelijk waren bij de start van het Gebruiksnormenstelsel wat moeilijkheden rond de nieuwe regels bij het transport van mest. Deze kunnen grotendeels worden toegeschreven aan onbekendheid en gebrek aan ervaring. Al tijdens het aanloopjaar 2006 trad verbetering op in vooral de verplichte registratie van intermediairs. Vanaf 2007 trad ook steeds verder verbetering op bij het gebruik van de AGR/GPS-apparatuur en het invullen van de VDM's. Nadat DR in januari 2008 een nieuwe website in gebruik had genomen waarmee VDM's gemakkelijker kunnen worden ingevuld, steeg de naleving van het invullen van VDM's tot boven de 95%. Bij de weg- en grenscontroles bleken de nalevingregels van het transport van dunne mest boven de 90% te liggen. Wel werden in 2007 bij het transport van vaste mest nog veel overtredingen geconstateerd.

In 2009 leek het transport op de lange afstand (>25 km) iets beter voor elkaar te zijn voor VCM, AGR en GPS dan het korte afstandstransport. Voor de lange afstand was 95% van de controles akkoord, voor de korte afstand 91%. Voor 2008 was dit echter omgekeerd: lange afstand 89% akkoord, korte afstand 94% akkoord. De verschillen zijn dus niet groot en wijzen tot nu toe niet in steeds dezelfde richting.

Tijdens het opstellen van dit rapport waren geen gegevens bekend over de hoeveelheid zwarte mest in 2009. Met het AGR/GPS-systeem kon in een groot aantal gevallen toch de feitelijke afnemer van de mest worden opgespoord (uiteindelijk 95%). Door de bevindingen bij het onderzoek werd de uitvoering van grens- en wegcontroles uitgebreid met controles op voertuigen die leeg terugkwamen. Daardoor zijn alle gegevens van het vervoer bekend.

5.8 Samenvatting

Derogatie, fosfaattoestand, meer stikstof op klei, mestgebruik op klei

Het aantal bedrijven dat derogatie aanvraagt, is van 2006 tot 2010 gedaald van 25.000 naar 23.000. Dat wordt mede veroorzaakt door bedrijfsbeëindigingen, maar het percentage graasdierbedrijven waarvoor derogatie wordt aangevraagd, daalde ook: van 56,7% naar 50,8%. In 2010 was 7% van de derogatieaanvragen niet van het type graasdierbedrijf. Het grootste aandeel van de derogatieaanvragen komt uit de graasdierprovincies Overijssel, Gelderland, Friesland en Noord-Brabant. In vrijwel alle provincies neemt het aandeel derogatieaanvragen toe, behalve in Noord-Brabant. Daar is het aandeel gedaald omdat sommige melkveehouders meer snijmais willen telen dan volgens de derogatievoorwaarden kan.

Uit de gegevens van de Gecombineerde Data Inwinning blijkt dat op 70% van de grondoppervlakte sprake is van een hoge fosfaattoestand. Voor 10% is de fosfaattoestand laag, voor 20% neutraal. Vooral in Noord-Brabant en Limburg komen veel hoge fosfaattoestanden voor. In Friesland en Flevoland werd een hoger dan gemiddeld deel als 'laag' opgegeven.

Ongeveer 6 à 8% van de van het aantal bedrijven met knol- en wortelgewassen heeft aangegeven gebruik te willen maken van een hogere stikstofgift voor aardappelen en bieten in verband met hogere opbrengsten.

Tot nu toe kon niet worden geconstateerd dat de aanscherping van de uitrijperiode voor mest op kleigrond invloed had op het gebruik van dierlijke mest op kleigrond.

Naleving

Ieder jaar worden representatieve steekproeven gedaan op bedrijven op de naleving van de regelgeving. Dan is sprake van aselechte controles die een beeld geven van het nalevingniveau in de sector als geheel. DR en de nVWA richten zich echter steeds meer op selecte controles om het controleapparaat zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Bij selecte controles richt men zich op bepaalde risicogroepen waarvan men kan verwachten dat het nalevingniveau daar minder is. De resultaten daarvan geven wel een beeld van de naleving binnen de gecontroleerde groep, maar niet van het nalevingniveau van de sector als geheel.

Het nalevingniveau van de gebruiksnormen bij aselechte controles lag boven de 97%. Overtredingen werden vooral op grasdierbedrijven in Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant geconstateerd. Daarbij ging het vooral om overtredingen van de gebruiksnorm voor dierlijke mest en, in mindere mate, van de fosfaatgebruiksnormen.

Op de toedieningregels voor mest werd vooral in Gelderland, Noord-Brabant, west-Nederland, Limburg en Overijssel zichtcontroles uitgevoerd. In ongeveer 10% van de gevallen was sprake van overtredingen. Die hadden voor 80-85% betrekking op het niet (goed) emissiearm toedienen van mest en voor 15-20% op het toedienen van mest in perioden of onder omstandigheden waarin dat niet was toegestaan. De resultaten zijn wel een afspiegeling van de naleving in deze gebieden maar niet voor Nederland als geheel omdat de controles op de risicogebieden waren gericht.

Bij de controles op vanggewassen bleek 4% van de 4.500 zichtcontroles niet akkoord.

De naleving op dierrechten vond in 2009 en 2010 via selecte controles plaats, waarbij op ongeveer 40% van de gecontroleerde bedrijven één of meer overtredingen werden vastgesteld. In de periode 2002-2006 was dit nog 96%,

maar die controles waren aselekt en zijn dus niet vergelijkbaar met de selecte controles van 2009 en 2010.

Bij de verantwoordingsplicht moeten landbouwers en intermediairs via hun administratie kunnen aantonen dat ze zich aan de dierrechten, de gebruiksnormen en de derogatievoorwaarden houden en dat ze kunnen aantonen waar afgevoerde mest gebleven is en dat niet te veel is aangevoerd. Bij aselekt controles bij graasdierbedrijven op de verantwoordingsplicht werden op ongeveer 20% van de bedrijven afwijkingen vastgesteld. Die betroffen vooral de derogatievoorwaarden, maar soms ook de gebruiksnormen. Bij drie kwart van de afwijkingen was sprake van het niet (tijdig) voldoen aan de bemonsteringsplicht van de grond. Ongeveer een vijfde had betrekking op het niet of in onvoldoende mate maken van een bemestingsplan. In ongeveer een derde van de afwijkingen was het percentage grasland lager dan de voorgeschreven 70% van de oppervlakte. Bij de hokdierbedrijven met meer dan 3 ha grond werd eveneens op ongeveer 20% van de controles een afwijking geconstateerd, maar hierbij ging het in 80% van de afwijkingen om overtredingen bij de gebruiksnormen. Op hokdierbedrijven met minder dan 3 ha grond bleek op 17% van de gecontroleerde bedrijven sprake van een overtreding. Bij 60% van deze bedrijven was sprake van het niet naleven van de verantwoordingsplicht en/of de gebruiksnormen, bij 40% ging het om het niet naleven van de administratieve verplichtingen. Ook bij de hokdierbedrijven was sprake van aselekt controles. Er werden ook selecte controles uitgevoerd, waarbij op 40 - 45% van de bedrijven één of meer afwijkingen werden geconstateerd. In bijna de helft van de gevallen werd de afwijking veroorzaakt doordat de derogatie was vervallen, waardoor bedrijven terugvallen op de reguliere gebruiksnorm voor dierlijke mest (170 kg stikstof per ha).

Aanvankelijk waren er bij de start van het Gebruiksnormenstelsel wat moeilijkheden rond de nieuwe regels rond het transport van mest door onbekendheid en gebrek aan ervaring. Vanaf 2007 trad steeds meer verbetering op bij het gebruik van de AGR/GPS-apparatuur en het invullen van de VDM's. De naleving bij de aselekt weg- en grenscontroles en het invullen van de VDM's liggen nu op respectievelijk 90% en 95%. Wel worden nog veel overtredingen vastgesteld bij het transport van vaste mest.

6 Administratieve en bestuurlijke lasten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de administratieve lasten die de uitvoering van het Gebruiksnormenstelsel en de gebruiksvoorschriften met zich hebben meegebracht. Daarbij wordt vooral gekeken naar de administratieve uitvoeringslasten voor de ondernemers. We vermelden ook kort de bestuurlijke lasten voor Dienst Regelingen, Omdat daarvoor geen referentie beschikbaar is, verbinden we daaraan geen conclusies.

Het gaat om het beantwoorden van de EL&I vraag die in bijlage 1 onder A 6 staat:

'Welke bestuurlijke lasten heeft uitvoering en handhaving van het stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften met zich meegebracht voor de overheid? En welke administratieve lasten voor de burger/ondernemer?'

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt vooral de analyse van Dienst Regelingen gevolgd. In paragraaf 6.2 gaan we in op de administratieve lasten van de primaire doelgroepen en in paragraaf 6.3 op de bestuurlijke lasten van Dienst Regelingen.

6.2 Administratieve lasten van de primaire doelgroepen

In subparagraaf 6.2.1 worden de principes van de administratieve lasten bij het Gebruiksnormenstelsel uiteengezet en in subparagraaf 6.2.2 geven we de administratieve lasten van het MINAS-stelsel verkort weer. In subparagraaf 6.2.3 staan de berekeningen van de administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel.

6.2.1 Principes van de administratieve lasten

De Meststoffenwet werd per 1 januari 2006 drastisch gewijzigd. De directe aanleiding daarvoor was dat het vóór die datum van kracht zijnde Mineralen Aangifte Systeem (MINAS) niet voldeed aan de Europese Nitraatrichtlijn. Enkele punten van kritiek waren dat het overschot aan stikstof en fosfaat op bedrijfsniveau niet werd gesanctioneerd en dat het stelsel niet met gebruiksnormen voor maximaal toe te

dienen bemesting werkte. De opgelegde heffing waarmee het stelsel van MINAS werkte, werd door het Europese hof van Justitie als onvoldoende beoordeeld. Daarom kwam voor het MINAS-stelsel het stelsel van gebruiksnormen in de plaats.

Bij de ontwikkeling van dit stelsel was het de bedoeling om de administratieve lasten voor de primaire sectoren te reduceren. Om dit te realiseren, werden de volgende keuzes gemaakt:

- eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik van gegevens;
- inwinnen van gegevens bij intermediairs en tussenpersonen;
- risicobenadering bij de controle en handhaving;
- vormvrije administratie;
- digitaal inwinnen van gegevens.

Eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik

Bij de ontwikkeling van het mestbeleid is onder meer gekeken naar de definities die men gebruikt in het Landbouwdomein. Zo werd in het verleden op verschillende manieren de oppervlakte landbouwgrond bepaald. Voor de definitie 'landbouwgrond' is nu aangesloten bij de definitie voor de GLB-inkomenssteun. Zo mogelijk is aangesloten bij bestaande registratieverplichting, zoals I&R rund. Dit maakt het mogelijk om uit te gaan van het principe eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik.

Voor het eenmalig inwinnen wordt vooral gebruik gemaakt van de GDI. De landbouwers geven hierbij informatie die wordt gebruikt voor de landbouwstatistiek, de steunaanvragen voor inkomenssteun en het mestbeleid.

Inwinnen gegevens bij intermediairs en tussenpersonen

Niet alle gegevens komen van de landbouwers. Sommige gegevens kunnen eenvoudiger worden opgevraagd bij de tussenpersonen, zoals mesttransporteurs, diervoerleveranciers en afnemers van melk. Veel van de benodigde gegevens worden daar al in de administratie vastgelegd. De aanlevering van gegevens kan daardoor volledig geautomatiseerd gebeuren. Het aantal (landbouw)bedrijven dat gegevens aan Dienst Regelingen moet aanleveren, is daarmee ook aanzienlijk kleiner geworden. Bovendien is de kwaliteit van de aangeleverde gegevens over het algemeen beter dan wanneer die gegevens individueel van iedere landbouwer worden betrokken. Zo is bijvoorbeeld de verzameling van de gegevens eenduidiger. Daardoor kunnen de administratieve lasten aanzienlijk dalen. Overigens moet de landbouwer de betreffende gegevens wel bewaren in de eigen administratie.

Risicobenadering

Voor de controle en handhaving van het mestbeleid is een risicoanalyse uitgevoerd. Extensieve grondgebonden bedrijven zullen minder snel de gebruiksnormen overschrijden dan intensieve bedrijven. Bovendien wordt de meeste kans op fraude verwacht bij het mesttransport.

Voor de risicovolle onderdelen uit het mestbeleid gelden meer administratieve verplichtingen dan voor de onderdelen waar de risico's laag worden geschat. Een goed voorbeeld vormen de administratieve verplichtingen rond graasdieren (maandelijks aantal dieren vastleggen) of staldieren (dagelijks de wijzigingen in de veestapel administreren).

Het effect van de risicobenadering is dat extensieve bedrijven aanzienlijk minder administratieve verplichtingen hebben dan intensieve bedrijven.

Vormvrije administratie

In het Gebruiksnormenstelsel is gekozen voor een vormvrije administratie. Het type gegevens dat in de administratie moet worden verzameld, bijvoorbeeld ten behoeve van een controle, is voorgeschreven, en niet de vorm waarin deze gegevens moeten worden vastgelegd. Dat betekent dat de landbouwer zelf kan kiezen hoe hij zijn administratie het beste inricht of dat hij met een managementsysteem (gedeeltelijk) kan voldoen aan zijn administratieve verplichtingen. Alleen voor gegevens die naar Dienst Regelingen moeten, wordt gebruikt gemaakt van vaste formats.

Uit vragen van landbouwers, zeker in de beginperiode, bleek dat een vormvrije administratie niet iedereen beviel. Zij wilden van Dienst Regelingen graag formats voor hun administratie ontvangen. Dit om te voorkomen dat hun administratie onvolledig was. Na verloop van tijd werd deze onzekerheid bij de landbouwers minder.

Digitaal inwinnen

Dienst Regelingen streeft ernaar om zoveel mogelijk gegevens digitaal in te winnen. De gegevens kunnen daardoor sneller worden verzonden. Inconsistenties in de gegevens worden al bij het invullen van het formulier gesignaleerd en aan de indiener geattendeerd. Het voordeel hiervan is dat geen aanvullende brief hoeft te worden verstuurd om de inconsistenties te corrigeren. Dit komt zowel de landbouwer als Dienst Regelingen ten goede.

6.2.2 De administratieve lasten van het MINAS-stelsel

In 2002 werd door Bex et al. (2002) een nulmeting van de administratieve lastendruk uitgevoerd voor het toen nog van kracht zijnde MINAS-stelsel. Omdat Dienst Regelingen voor de berekening van de lasten van het Gebruiksnormenstelsel tot en met 2006 dezelfde methode heeft toegepast, geven we de resultaten van die nulmeting kort weer. Voor het wetgevingsdomein mest werd bij deze nulmeting in totaal een administratieve lastendruk voor de primaire doelgroepen berekend van 184 miljoen euro (Bex et al., 2002). Voor een goede vergelijking met de cijfers van Dienst Regelingen dienen de administratieve lasten van de intermediairs en overige bedrijven (mesttransportondernemingen, producenten van zuiveringsslib, leveranciers van diervoeders, enzovoort) er nog te worden bijgeteld. Bex et al. (2002) schatte de administratieve lasten daarvoor op ongeveer 11 miljoen euro. Daarmee komt het totaal van de administratieve lasten op 195 miljoen euro.

Om een goede duiding te kunnen geven van de omvang van de administratieve lasten voor 2006 geven we onderstaand een beeld van de ontwikkelingen van de administratieve lasten tussen 2002 en 2006.

Na 2002 werden in het stelsel veranderingen doorgevoerd waardoor de lasten zijn gedaald. Het CBS berekent vanaf 1998 de administratieve lasten voor het MINAS-stelsel, maar hanteerde wat andere uitgangspunten dan Bex et al (2002). Daardoor kwam het CBS voor 2002 op een administratieve lastendruk van 163 miljoen euro (CBS, 2007). Door Van Eerd et al. (persoonlijke mededeling, 2007) werd daarop een correctie toegepast van ongeveer 16 miljoen euro voor de Mestafzetovereenkomsten (MAO's) die in dat jaar voor het eerst verplicht afgesloten moesten worden. Daardoor kwam het bedrag voor 2002 op 176 miljoen euro. Daarnaast houdt het CBS in de berekeningen geen rekening met de lasten van intermediairs en overige bedrijven, terwijl Bex et al. (2002) daarvoor 11 miljoen euro berekent. Dat brengt de totale lasten voor 2002 op 187 miljoen euro in plaats van 195 miljoen. Het verschil van 8 miljoen euro kan voor een deel worden verklaard doordat het CBS met minder bedrijven heeft gerekend omdat niet alle bedrijven MINAS-plichtig waren.

In de berekeningen van het CBS daalden de administratieve lasten van 2002 tot en met 2005 van 163 miljoen naar 92 miljoen euro (CBS, 2007). Op het niveau van de berekeningen van Bex et al., betekent dit een daling van 195 miljoen naar 124 miljoen euro. NMP (2007) komt, naar analogie van de CBS-schatting, voor 2005 op ongeveer 92 miljoen. Daar moeten de lasten van de secundaire bedrijven van 11 miljoen nog worden bijgeteld voor vergelijking met de berekeningswijze van Bex et al. (2002) die door Dienst Regelingen werd gevolgd. Dan nog resteert een verschil van ongeveer 20 miljoen euro.

De daling van 195 miljoen van 2002 naar 124 miljoen euro bij het einde van het MINAS-stelsel werd veroorzaakt doordat het werk van Bex et al. (2002) geleid heeft tot een aantal aanbevelingen die, wat het wetgevingsdomein mest betreft, grotendeels zijn opgevolgd (Hubeek en De Hoop, 2004). Die aanpassingen zijn:

- het rapport van bevindingen door accountants werd afgeschaft;
- het meerpartijenbewijs (VDM = Vervoerbewijs Dierlijke Meststoffen) voor mesttransporten werd ingevoerd;
- het aantal mutatieformulieren voor de rechten werd teruggebracht van twaalf naar vier;
- de basisregistratie percelen werd ingevoerd om één loket te hebben voor alle grondregistraties;
- er wordt minder schriftelijk afgehandeld; men kiest vaker voor telefonisch contact (persoonlijke benadering van agrariërs);
- verhandelbaarheid grondgebonden varkensrechten (februari 2004).

Bovendien zijn na 2004 de Mestafzetovereenkomsten (MAO's) afgeschaft omdat ze, naast het Dierrechtenstelsel, in 2001 en 2002 niet doeltreffend en niet doelmatig waren. Het systeem van Dierrechten was meer beperkend voor de omvang van de veestapel dan het MAO-systeem (De Hoop et al., 2004). De kosten van het MAO-stelsel werden door Bex et al. (2002) geschat op 15,6 miljoen euro. Afschaffing leidde daarmee tot een daling van de administratieve lasten van 15,6 miljoen.

Naar schatting daalden de administratieve lasten van 2002 tot en met 2005 dus van 195 miljoen euro naar 124 miljoen (primaire sector plus mestintermediairs en overige bedrijven). Deze 124 miljoen euro is dus de vergelijkingsbasis voor de overgang van het MINAS-stelsel naar het Gebruiksnormenstelsel. Die administratieve lasten waren dus, na 2002, tot en met 2005 al gedaald met 71 miljoen euro.

6.2.3 De administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel in 2006

Dienst Regelingen heeft de administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel voor 2006 weergegeven (tabel 6.1). Daarbij werd dezelfde systematiek van berekenen van de administratieve lasten gebruikt als bij de nulmeting (IPAL, 2003). Voor de berekening van de administratieve lasten voor 2006 (tabel 6.1) is Dienst Regelingen uitgegaan van aannames, voor de berekening van 2010 (tabel 6.2) is uitgegaan van de werkelijke aantallen en is er afstemming geweest met de sector.

Door die werkwijze zijn de autonome wijzigingen er door Dienst Regelingen uitgelaten. Bovendien wordt het aantal handelingen dat bijvoorbeeld door markt-

werking is gestegen of gedaald niet gezien als een verzwaring of verlichting van de administratieve lasten. Per post is berekend wat de lastenverzwaring of lastenverlichting was. De hoofdzaken hiervan staan in tabel 6.3. Andere uitgangspunten evenals een toelichting op enkele posten staan voor zowel 2006 als 2010 in bijlage 5.

Tabel 6.1 **Overzicht van de administratieve lasten van de primaire sector, de mestintermediairs en de overige bedrijven (2006)**

Overzicht lasten	Aantal bedrijven a)	Specifiek b)	Kosten in euro	Kosten per bedrijf in euro
Administratie landbouwbedrijven	76.000	76.000	44.133.000	581
Jaarlijks gegevens verstrekken	76.000	40.000	789.000	20
Administratie intermediairs	750	750	1.643.000	2.191
Administratie overige bedrijven	2.312	2.312	341.000	147
Grondregistratie	70.000	70.000	0	
Registratie relaties	78.462	4.000	0	
Derogatie	70.000	25.000	3.202.000	128
Fosfaatarme gronden	70.000	5.000	548.000	110
Fosfaatverrekening	70.000	1.000	12.000	12
Besluit opslagen	50.000	3.000	349.000	116
Mesttransport c)	500.000	500.000	22.921.000	46
OOM c)	100.000	100.000	1.610.000	16
EVOA c)	29.000	29.000	681.000	23
Handhaving	76.750	76.750	2.125.000	28
Productierechten	15.000	5.000	249.000	50
<i>Totaal</i>			<i>78.603.000</i>	

a) Alle bedrijven; b) Bedrijven die er direct mee hebben te maken. Voorbeeld: van de 70.000 bedrijven (totaal) hebben er 25.000 (specifiek) derogatie aangevraagd; c) In dit geval geen bedrijven maar transporten; d) Correctie op basis van de werkelijke cijfers (tabellen 6.2 en 6.3) met € 14.539.019,- naar € 93.142.019,-.
Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).

Op basis van de methode van de nulmeting van 2002 waren de administratieve lasten voor 2005 dus 124 miljoen voor de primaire sector en de mestintermediairs en overige bedrijven zoals leveranciers van diervoeders. De administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel voor het jaar 2006 bedroegen, op basis van aannames, naar schatting bijna 79 miljoen euro (tabel 6.1). MNP (2007) onderschrijft, met een schatting van 80 miljoen die berekening van Dienst Regelingen. Op basis van vergelijking met de werkelijke situatie is een opwaartse correctie van de cijfers in tabel 6.1 nodig met 14,5 miljoen euro (tabellen 6.2 en 6.3).

De omschakeling van het MINAS-stelsel naar het Gebruiksnormenstelsel zou dan, op basis van de gecorrigeerde cijfers van tabel 6.1, gepaard gaan met een daling van de administratieve lasten met 31 miljoen euro. Er is geen analyse gemaakt van de verdeling naar sectoren. Ook is niet gekeken naar de wijze waarop de administratieve lasten verder kunnen worden verminderd. In de loop der jaren daalt het aantal bedrijven. Ook daardoor nemen de administratieve lasten af.

6.2.4 De administratieve lasten van het Gebruiksnormenstelsel na 2006

Na de introductie van het Gebruiksnormenstelsel in 2006 werd een aantal wijzigingen doorgevoerd die ook invloed hadden op de administratieve lasten.

De wijzigingen kunnen worden onderscheiden in drie categorieën:

- uitzonderingen ten behoeve van vervoer van meststoffen;
- uitzonderingen ten behoeve van ruimere gebruiksnormen;
- overige wijzigingen.

Uitzonderingen ten behoeve van vervoer van meststoffen

De ontheffingen voor vervoer van meststoffen betekent in veel gevallen dat de administratieve lasten aanzienlijk dalen. Voor bepaalde situaties, zoals het vervoer van mest naar eigen grond in het buitenland of het vervoer van paardenmest, worden de risico's voor misbruik of fraude laag geschat. Mede op het verzoek van de agrarische sector vervallen voor deze transporten de verplichtingen van AGR/GPS, wegen, bemonsteren en analyseren. Door de hoge bemonstering- en analysekosten leidt een dergelijke wijziging vaak tot een substantiële verlaging van de administratieve lasten.

Uitzonderingen ten behoeve van ruimere gebruiksnormen

Ook op verzoek van de sector zijn wijzigingen in de Meststoffenwet doorgevoerd om bedrijven de mogelijkheid te geven een ruimere gebruiksnorm toe te passen. Een voorbeeld is een ruimere gebruiksnorm bij een lage bodemvruchtbaarheid voor fosfaat. Deze verruiming van de gebruiksnormen wordt als risicovol beschouwd. Daarom wordt van de landbouwers gevraagd om deze verruimingen te onderbouwen met bodemmonsters. Juist de bemonstering en analyse van de grond leiden tot een aanzienlijke verhoging van de administratieve lasten.

Overige wijzigingen

Naast deze wijzigingen zijn er ook, over het algemeen kleinere wijzigingen doorgevoerd om beter aan te sluiten bij de praktijk, de vernieuwing van systemen of bij Europese Verordeningen. De invloed van deze wijzigingen op de administratieve lasten is vaak gering.

Ontwikkelingen die leiden tot verlaging administratieve lasten:

- Digitale dienstverlening door Dienst Regelingen;
- Gewenning aan het stelsel van gebruiksnormen;
- Pilots voor alternatieve mesttransporten (spoor 2).

Deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een vermindering van de administratieve lasten van het mestbeleid.

Een ontwikkeling die tot hogere administratieve lasten leidt, is de richtlijn voor de vrije bewijsleer, dus het volgen van de Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie Melkvee (Bex). Dit is een goed voorbeeld van een 'lastenverzwaring' die de sector niet als zodanig beleeft, omdat ze zo'n handreiking een goede ontwikkeling vindt. Zo zijn op verzoek van de sector meer aanpassingen aangebracht. Door de sector als verbetering ervaren aanpassingen, kunnen wel hogere lasten met zich meebrengen, maar de sector ervaart dat niet als een lastenverzwaring.

De extra administratieve lasten als gevolg van het aanscherpen van de gebruiksnormen zijn niet in beeld gebracht. Deze wijzigingen, vaak voorzien bij de wijziging van de Meststoffenwet in 2006, leiden niet tot aanvullende acties van de landbouwers en zijn daarom niet op hun effect doorgerekend. Daarnaast is bijvoorbeeld in het kader van de vrije bewijsleer een handleiding voor bedrijfsspecifieke excretie (bex) uitgewerkt. Deze handleiding is niet opgenomen in de wetgeving en is daarom niet meegerekend in de administratieve lasten. Het volgen van de handleiding vraagt echter wel een uitgebreide administratie. Met alle veranderingen is voor 2010 opnieuw de stand opgemaakt (tabel 6.2).

Zoals gemeld is tabel 6.1 (2006) tot stand gekomen op basis van aannames en is bij tabel 6.2 (2010) uitgegaan van de werkelijke situatie zoals Dienst Regelingen die, bij bezoeken aan en interviews met partijen, heeft aangetroffen. Dat betekent dat de bedragen in de tabellen 6.1 en 6.2 niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Daarom is per post gekeken waar verschillen zitten om de tabellen 6.1 en 6.2 als het ware vergelijkbaar te maken. Het resultaat staat in tabel 6.3.

Tabel 6.2 **Overzicht van de administratieve lasten van de primaire sector, de mestintermediairs en de overige bedrijven (2010)**

Overzicht lasten	Aantal bedrijven a)	Specifiek b)	Kosten in euro	Kosten per bedrijf in euro
Administratie landbouwbedrijven	72.180	72.180	39.121.719	542
Jaarlijks gegevens verstrekken	72.180	35.357	390.116	11
Administratie intermediairs	655	655	2.140.463	3.268
Administratie diervoer- leveranciers/melkafnemers	337	317	40.925	129
Derogatie	62.507	22.947	2.687.369	117
Fosfaatarme gronden	62.507	2.934	323.633	110
Fosfaatverrekening	62.507	253	3.170	13
Fosfaatdifferentiatie	62.507	16.725	2.565.216	153
Stikstofdifferentiatie	62.507	736	3.580	5
Minimum opslagcapaciteit	48.670	48.670	221.643	5
Vervoer van meststoffen	72.835	713.808 c)	31.042.782	43
Compost, zuiveringsslib en verhandelen van meststoffen, niet zijnde dierlijke mest	62.507	69.901 c)	760.860	11
Im- en export	72.835	88.162 c)	681.165	8
Spoor 2	72.180	126	9.955	79
Handhaving	72.835	5.931	686.179	116
Productierechten	13.911	7.521	166.092	22
Ontheffingen Meststoffenwet	13.911	98	0	0
<i>Totaal (2010)</i>			<i>80.844.867</i>	

a) Alle bedrijven; b) Bedrijven die er direct mee hebben te maken. Voorbeeld: van de 70.000 bedrijven (totaal) hebben er 25.000 (specifiek) derogatie aangevraagd; c) Transporten.
Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).

Tabel 6.3 Verlichting c.q. verzwarend van de administratieve lasten in 2010 ten opzichte van 2006 (zonder autonome wijzigingen)

Post	Verlichting (euro)	Verzwarend (euro)
Dierlijke meststoffen	- 2.100.748	1.406
Overige meststoffen	- 772.824	0
Im- en export	- 1.100.567	0
Specifieke registraties	- 1.955.466	2.571.996
Basis registraties	- 661.492	0
Administratie landbouwers	- 8.012.299	0
Administratie intermediairs	- 12.230	0
Administratie diervoer en melk	- 9.260	0
Handhaving	- 177.662	0
Productierechten	- 68.006	0
POR	0	0
<i>Totaal</i>	<i>- 14.870.554</i>	<i>2.573.402</i>

Bron: Dienst Regelingen (oktober 2011).

De verklaring voor de verschillen tussen 2006 en 2010 is als volgt:

- *Dierlijke meststoffen*: besparing van 2.100.748 miljoen euro
Na 2006 werd een verzamel-VDM ingevoerd waarop alle mesttransporten van 1 dag kunnen worden vermeld. Bij forfaitaire transporten hoeft men daardoor niet meer per vracht een VDM op te maken. Bovendien mag nu 80% van de transporten via spoor 2 forfaitair worden getransporteerd, waardoor men niet meer hoeft te bemonsteren en te analyseren en ook geen AGR/GPS hoeft te worden gebruikt.
- *Overige meststoffen*: besparing van 772.824 euro
In 2006 werd het VZC (Vervoersbewijs Zuiveringsslib en compost) nog op papier ingestuurd. Nu kan dat via het bedrijfsmanagementsysteem of webformulier wat veel tijdwinst oplevert.
- *Im- en export*: besparing van 1.100.567 miljoen euro
Voorheen moesten alle benodigde papieren voor de export van mest afzonderlijk worden aangevraagd en ingediend bij verschillende instanties. Nu is daarvoor de Client Export in de plaats gekomen. Dat betekent dat er één loket is waar alles voor de export van mest kan worden aangevraagd.
- *Specifieke registraties*: besparing 1.955.466 miljoen euro en verzwarend 2.571.996 miljoen euro
Het bemonsteringsprotocol van de derogatie en fosfaatdifferentiatie zijn op elkaar afgestemd zodat, in tegenstelling met voorheen, voor beide regelingen nu één monster nodig is. Daarnaast vindt het insturen van gegevens voor de

derogatie en aanvullende gegevens steeds meer op digitale wijze plaats waardoor tijd wordt bespaard. De verzwarende post is een gevolg van de fosfaat- en stikstofdifferentiatie voor aardappelen en bieten (hogere bemesting bij hogere opbrengst).

- *Basisregistraties*: besparing van 661.492 euro
Gecombineerde Data Inwinning (GDI) wordt steeds meer via internet gedaan. De overheid stimuleert dit ook. Wijzigingen hoeven niet meer aan DR te worden gemeld omdat DR die rechtstreeks krijgt van de Kamer van Koophandel.
- *Administratie landbouwers*: besparing van 8.012.299 miljoen euro
Schapen en geiten worden nu ook via het I&R- (Identificatie en Registratie) register gemeld zodat geen afzonderlijke boekhouding meer nodig is voor de mestproductie van deze dieren. Er is in 2010 geen najaarstoediening van mest meer mogelijk zodat dit ook niet meer bijgehouden hoeft te worden. Omdat steeds meer formulieren worden gedigitaliseerd, hoeft een relatie die niet meer handmatig op te bergen om ze (verplicht) te kunnen bewaren. De sector geeft zelf aan dat dit door digitalisering minder tijd kost. Verdere digitalisering voor het insturen van formulieren levert eveneens een besparing op.
- *Administratie intermediairs*: besparing van 12.230 euro
Besparing door het digitaliseren van formulieren.
- *Administratie diervoerleveranciers en melkafnemers*
In 2006 werden de gegevens van voer en melk nog per diskette aangeleverd. Dit veroorzaakte veel werk, omdat veel weer werd teruggestuurd om foute gegevens te corrigeren. Bij één fout ging de hele diskette retour. Nu kan dat digitaal en wordt bij een fout meteen een melding gegeven. Omdat de medewerker dan vaak nog bezig is, kan hij de fout meteen herstellen zonder er weer helemaal opnieuw in te hoeven duiken.
- *Handhaving*: besparing van 177.662 euro
Ten opzichte van 2006 worden minder onderzoeken uitgevoerd, maar wel gericht. Dit belast relaties minder met het extra insturen van informatie.
- *Productierechten*: besparing van 68.006 euro
In het verleden werd een overzicht van productierechten naar de relatie verzonden zodra een transactie werd verwerkt of als de relatie zelf vroeg om een overzicht. Nu kan de relatie het overzicht in 'Mijn dossier' zien waardoor hij niets meer hoeft aan te vragen.

Tussen 2006 en 2010 is dus een verlichting van de administratieve lasten opgetreden van in totaal bijna 15 miljoen euro op jaarbasis. Daar staat een lastenverzwaring tegenover van ongeveer 2,5 miljoen. De netto lastenverlichting bedraagt dus 12,3 miljoen (tabel 6.3). De lastenverzwaring zit bijna geheel bij de specifieke registraties. Bij die post is sprake van een netto verzwaring van de administratieve lasten. Bij alle andere (in tabel 6.3 vermeld) posten is sprake van een netto lastenverlichting. De grootste verlichting zit bij de administratie van de landbouwers (digitalisering). Andere grote posten zijn de administratieve lasten bij het vervoer van dierlijke meststoffen en bij de import en export van mest.

De tabellen 6.1 en 6.2 (administratieve lasten van 2006 respectievelijk 2010) laten beide een totale administratieve lastendruk zien van ongeveer 80 miljoen euro, terwijl in 2010 toch sprake is van een netto lastenverlichting van 12,3 miljoen. Zoals gemeld zijn beide tabellen niet vergelijkbaar, omdat Dienst Regelingen die op verschillende wijze tot stand heeft gebracht. Tabel 6.1 is gebaseerd op de methode van de nulmeting waarbij met aannames werd gewerkt, tabel 6.2 is gebaseerd op gegevens die uit de sector zelf afkomstig zijn. Daarom is voor de administratieve lasten zoals die in tabel 6.1 werden gepresenteerd, een opwaartse correctie nodig van 14,5 miljoen euro. Achteraf moeten we constateren dat de inschatting van de administratieve lasten van 2006 door Dienst Regelingen wat te optimistisch is geweest.

6.3 Bestuurlijke lasten van Dienst Regelingen

In deze paragraaf zijn de bestuurlijke lasten opgenomen die door Dienst Regelingen op jaarbasis worden gemaakt (tabel 6.4).

Tabel 6.4		Kosten die DR jaarlijks maakt voor de uitvoering van het mestbeleid (euro)		
	2009 a)	2010 b)	2011b)	
<i>Front office</i>				
- Opdrachten	4.128.607	4.938.314	3.789.408	
- DRK	1.191.709	1.932.147	2.198.197	
- GDI	3.007.416	2.721.064	3.032.352	
- DRK	1.329.434	900.429	558.494	
- BRS	854.330	943.282	1.232.160	
- DRK	68.739	15.801	46.892	
- Totaal	10.580.235	11.451.037	10.857.503	
<i>Beoordelen</i>				
- Analyse & selectie (mestbeleid)	531.283	506.800	537.600	
- Controle dossiers (Aoz)	3.608.861	3.469.058	3.223.200	
- Aan- en verkoop Dierrechten	474.534	485.155	510.120	
- Aanvraag ontheffing rechten (POR)	43.992	13.575	38.400	
- Totaal	4.658.670	4.474.588	4.309.320	
<i>Beslissen</i>				
- FA		9.050	7.200	
- Bezwaarprocedures	1.473.043	1.087.108	1.558.200	
- Bezwaar	1.433.639	1.060.108	1.531.200	
- Proceskosten NMB	39.404	27.000	27.000	
- Beroep procedures	259.451	380.252	292.800	
- Totaal	1.732.494	1.476.410	1.858.200	
<i>Effectueren (invorderingen)</i>				
- Invorderingsactiviteiten	173.249	84.889	90.048	
- CJIB	154.518	135.000	135.000	
- Totaal	327.767	219.889	225.048	
<i>Procesmanagement</i>				
- Beheer	802.459	886.900	940.800	
- FAB	503.237	506.800	537.600	
- Totaal	1.305.696	1.393.700	1.478.400	
a) Realisatie; b) Offerte. Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).				

Tabel 6.4		Kosten die DR jaarlijks maakt voor de uitvoering van het mestbeleid (euro) (vervolg)		
	2009 a)	2010 b)	2011b)	
<i>Opdracht</i>				
- Beleid NMB	333.834	475.125	504.000	
- Afschrijvingen	2.586.480	2.410.502	159.462	
- Totaal	2.920.314	2.885.627	663.462	
<i>S&O (DRK - communicatie)</i>	1.371	30.000	25.000	
<i>Mutatie centraal (Mutatie)</i>	1.250.635	0	0	
Kosten totaal	22.777.182	21.931.251	19.416.933	
Opbrengst leges	- 1.540.913	- 1.275.000	- 1.625.000	
AKV	21.236.269	20.656.251	17.791.933	
a) Realisatie; b) Offerte. Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).				

Er is bij de kosten van DR (tabel 6.4) sprake van een voorziene daling van de lasten van ruim 21 miljoen euro (2009) naar bijna 18 miljoen (2011). Zowel de bedragen van 2010 als van 2011 zijn gebaseerd op offertes, terwijl de bedragen van 2009 op realisatie zijn gebaseerd. Daarom zijn hieruit geen conclusies te trekken voor de werkelijke ontwikkeling van de lasten bij DR. Bij het Front Office is een grote daling van de kosten voorzien (meer dan een halvering). Daarnaast is er bij de afschrijvingen een daling voorzien met meer dan 90%.

6.4 Samenvatting

De administratieve lasten van het mestbeleid voor landbouwers, intermediairs, diervoerleveranciers en melkafnemers daalden van 2002 (jaar van de nulmeting) tot 2005 (einde MINAS-stelsel) met 71 miljoen euro. De omschakeling naar het Gebruiksnormenstelsel per 1 januari 2006 ging gepaard met een daling van de administratieve lasten van 31 miljoen. Tussen 2006 en 2010 daalden de administratieve lasten met 12,3 miljoen euro. Daarbij is een verlichting opgetreden van in totaal bijna 15 miljoen. Daar staat een lastenverzwaring tegenover van ongeveer 2,5 miljoen wat de netto lastenverlichting op bovenvermelde 12,3 miljoen euro brengt. De lastenverzwaring zit bijna geheel bij de specifieke registraties. De lastenverlichting is voor een groot deel toe te schrijven aan de digitalisering.

Er is dus sprake van een voortgaande daling van de administratieve lasten.

7 Knelpunten in de praktijk

7.1 Inleiding

Op basis van bestaande rapportage gaan we in dit hoofdstuk in op de knelpunten die de praktijk bij het Gebruiksnormenstelsel ervaart (Van den Ham et al., 2009). In bijlage 1 staat deze EL&I-vraag onder E 1:

'Welke elementen in de mestregelgeving ervaart de sector als lastig, en om welke reden?'

Het (kwalitatieve) belevingsonderzoek werd uitgevoerd in 2008, dus ruim 2 jaar nadat het Gebruiksnormenstelsel van kracht was geworden. Dat onderzoek werd in zeven grondsoortregio's uitgevoerd met zeven groepen melkveehouders (workshops). Daarop ligt dus de nadruk. Daarnaast waren resultaten beschikbaar van een onderzoek bij akkerbouwers waarvan de belangrijkste resultaten ook in Van den Ham et al. (2009) werden opgenomen. De knelpunten die naar voren kwamen, schetsen enerzijds een algemeen beeld, maar laten ook zien dat knelpunten divers en gebiedsspecifiek zijn. Eerst schetsen we het algemene beeld (paragraaf 7.2). Daarna werken we dit meer gebiedsspecifiek uit voor de melkveehouderij (paragraaf 7.3). In paragraaf 7.4 geven we een korte samenvatting.

Dit hoofdstuk is geschreven op basis van wat zowel de melkveehouders als de akkerbouwers in de workshops naar voren hebben gebracht, dus vanuit hun eigen bedrijfssituatie en ervaringen.

7.2 Algemeen beeld van de knelpunten

Landbouwers zoeken naar mogelijkheden om een zo goed mogelijk bedrijfsresultaat te realiseren onder geldende (milieu)randvoorwaarden. Uit de gegevens van het Bedrijveninformatienet van het LEI (BIN) blijkt dat er een grote diversiteit tussen bedrijven bestaat in de combinatie milieuresultaten en bedrijfsresultaten. Het blijkt mogelijk via verschillende strategieën goede bedrijf- en milieuresultaten te realiseren (Van den Ham et al., 2010). Het onderzoek richtte zich erop na te gaan waar landbouwers knelpunten ervaren en waar ze oplossingen zien.

7.2.1 Het doel van bemesting en de factoren die de bemesting bepalen

De overheid wil met het Gebruiksnormenstelsel de kwaliteitsdoelen voor grond- en oppervlaktewater realiseren. Daarbij heeft de overheid er oog voor dat landbouwers een goed bedrijfsresultaat kunnen realiseren.

Landbouwers willen met bemesting een kwalitatief goed en goed opbrengend gewas telen. Het gaat hen er vooral om voldoende goed ruwvoer van eigen bodem te kunnen oogsten, waarvan het melkvee goed produceert en gezond blijft. Akker- en tuinbouwers willen aan de kwalitatieve eisen van de markt voldoen om de hoogste financiële opbrengst te kunnen realiseren.

Hoe de bemesting jaarlijks vorm krijgt, hangt af van diverse factoren. Bodemgesteldheid, actuele weersomstandigheden en grondgebruik spelen een grote rol. Gehaltemetingen aan het gewas, bodemvruchtbaarheid, actuele stand van de gewassen en inzicht en ervaring van de landbouwer zijn beslissend. Daarbij hanteert de landbouwer vuistregels om het optimale tijdstip en de optimale hoeveelheid te bepalen. De diversiteit in vuistregels is groot; de te verwachten benutting van de bemesting speelt daarbij een hoofdrol. Zo hanteert melkveehouder A voor het strooien van de eerste kunstmeststikstof de T-som, melkveehouder B hanteert zijn voorjaarsgevoel dat hem 'vertelt' dat 'nu' de stikstofopname start, terwijl melkveehouder C liever nog even wacht om het risico van uitspoeling te verminderen. De toediening van de eerste mest willen veel melkveehouders vroeg omdat langer wachten bij goede omstandigheden het risico vergroot te moeten bemesten bij slechtere omstandigheden. Melkveehouders streven naar een zo hoog mogelijke mestbenutting en een goede bodemconditie, omdat die factoren voor een goed resultaat belangrijker worden naarmate zij minder mogen bemesten.

Elke ondernemer ontwikkelt hiervoor een eigen classificatieschema dat het beste past bij de eigen bedrijfsomstandigheden en bij de eigen bedrijfsvisie en sterke punten. Dat classificatieschema bepaalt in hoge mate hoe landbouwers tegen het Gebruiksnormenstelsel aankijken.

7.2.2 Knelpunten en oplossingen

Onvoldoende flexibiliteit om in te kunnen spelen op verschillen

Het Gebruiksnormenstelsel biedt volgens landbouwers onvoldoende flexibiliteit om te allen tijde goed in te kunnen spelen op verschillen in bedrijfs-, bodem- en weersomstandigheden. Zo is er geen ruimte om, boven een bepaalde norm, stikstof uit kunstmest te vervangen door stikstof uit dierlijke mest, wordt te weinig rekening gehouden met verschillen in opbrengst tussen percelen en tussen jaren, is er geen ruimte om stikstof anders over de jaren te verdelen (in

verband met wisselende weersomstandigheden tussen jaren) en geen ruimte voor een flexibel areaal maïsland (in verband met de derogatie). Daardoor ervaren landbouwers onvoldoende flexibiliteit en handelingsruimte om in te spelen op actuele omstandigheden. Onvoldoende zicht op het effect van scherper wordende normen op de bodemvruchtbaarheid doet akker- en tuinbouwers vrezen voor het voldoen aan de kwalitatieve eisen van de markt. Als voorbeeld werd tijdens de workshops genoemd dat bij een teruglopende bodemvruchtbaarheid en tegenvallende weersomstandigheden een bemesting niet tot zijn recht komt. Door de als krap ervaren bemestingsnormen kan men dan niet corrigeren. Dat kan, volgens die akker- en tuinbouwers, de kwaliteit van de producten zo aantasten dat ze voor de markt onverkoopbaar zijn. Vooral voor hoog salderende gewassen wenst men dat risico niet te lopen. Melkveehouders vrezen aantasting van de productie en gezondheid van het vee. Zo denkt men, vooral op zand en löss (stikstof) en rivierklei (fosfaat), de regie over de optimalisering van de bedrijfsvoering te verliezen wat vooral in jaren en perioden met ongunstige weersomstandigheden extra nadelig is. De tabellen 7.1 en 7.2 illustreren de algemene lijn van knelpunten voor de melkveehouderij.

Tabel 7.1	
Percentage van de workshopdeelnemers dat een punt als knelpunt van het Gebruiksnormenstelsel vermeldt	
Knelpunt	Percentage
Onvoldoende ruwvoer van goede kwaliteit en smakelijkheid	52
Onvoldoende mestopslag	49
Dierlijke mest afvoeren, kunstmest aanvoeren	36
Verhouding snijmaïs/gras bij derogatie	30
Onvoldoende ruwvoeropbrengst	22
Fysieke bodemgesteldheid	20
Variatie in metingen	12
Enkele specifieke knelpunten voor Zuid Limburg	6

Bron: Van den Ham et al. (2009).

De informatie in tabel 7.1 leidt tot de volgende integrale, meer overstijgende knelpunten die bij de ondernemer tot onzekerheid leiden bij zijn besluitvorming (tabel 7.2):

Tabel 7.2**Percentage van de workshopdeelnemers dat onzekerheid bij de besluitvorming ervaart door ervaren knelpunten bij het Gebruiksnormenstelsel**

Knelpunt	Percentage
Onvoldoende flexibiliteit en handelingsruimte	72
Onvoldoende zicht op effect opbrengst en bodemvruchtbaarheid	50
Onvoldoende zicht van maatregelen op effect waterkwaliteit	42

Bron: Van den Ham et al. (2009).

Akker- en tuinbouwers ervaren vooral de totale gebruiksnormen voor stikstof als krap, zeker voor de lichtere gronden. Dat geldt overigens ook voor melkveehouders op lichte zandgrond en op löss. Dat is nog sterker - en geldt ook voor andere gronden en voor fosfaatgebruiksnormen - als er sprake is van hoge gewasopbrengsten. In bovenvermelde situaties speelt ook de hoogte van de gebruiksnorm voor dierlijke mest mee in verband met de voorziening met organische stof (akkerbouw). Daarnaast is er onbegrip bij melkveehouders dat men mest moet afvoeren en tegelijkertijd nog kunstmeststikstof kan aanvoeren. Daarbij speelt ook een rol dat men verschillen tussen mest en kunstmest niet in de waterkwaliteit van het eigen bedrijf terug ziet. Natuurlijk is dat geen significant gegeven - en daaraan wordt in LMM nieuwsbrieven ook aandacht besteed - maar landbouwers slaan ervaringen in de eigen situatie hoog aan.

Overigens zijn er tegenwoordig wel uitzonderingen mogelijk zoals een hogere fosfaatgebruiksnorm bij een lage bodemvruchtbaarheid en voor een hoger stikstofgebruik bij bieten en aardappelen als een hoge opbrengst daar aanleiding toe geeft. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheden van andere verfijningen (zoals het rekening houden met hogere opbrengsten van grasland).

Landbouwers zoeken oplossingen vooral in betere mestbenutting

Als oplossing zien landbouwers veel in een hogere benutting van vooral dierlijke mest omdat dit, vanwege de aanvoer van organische stof, een goede invloed heeft op de vruchtbaarheid en de kwaliteit van de bodem. Meer mestopslag op de juiste plaats, een andere verdeling van meststoffen over gewassen en gras-sneden, een zo goed mogelijk op de gewasbehoefte afgestemde mestsamenstelling en een betere voerbenutting worden als oplossing genoemd. Tijdens de workshops werd goed duidelijk dat, juist doordat landbouwers een betere mestbenutting van groter belang achten naarmate de gebruiksnormen lager zijn, ze steeds meer oog krijgen voor de voordelen van voldoende mestopslag. Dat kan men natuurlijk zelf realiseren en is op zichzelf geen knelpunt dat door het Gebruiksnormenstelsel wordt veroorzaakt. Doordat landbouwers bijna jaarlijks

vragen om in de nazomer langer mest uit te mogen rijden dan is vastgesteld, is het de vraag in hoeverre landbouwers aan het bouwen van extra mestopslag invulling geven.

Om beter op actuele weersomstandigheden te kunnen inspelen, pleiten ondernemers daarnaast voor aanpassingen van het Gebruiksnormenstelsel. Zij lopen nu vaak stuk op Europese regelgeving zoals het toestaan van saldering over jaren (stikstof), rekening houden met verschillen in gewasopbrengst, het mogen vervangen van kunstmest door dierlijke mest en het toestaan van meer maïs binnen de mogelijkheden van derogatie.

Wetenschappelijke en regionale kennis met elkaar verbinden

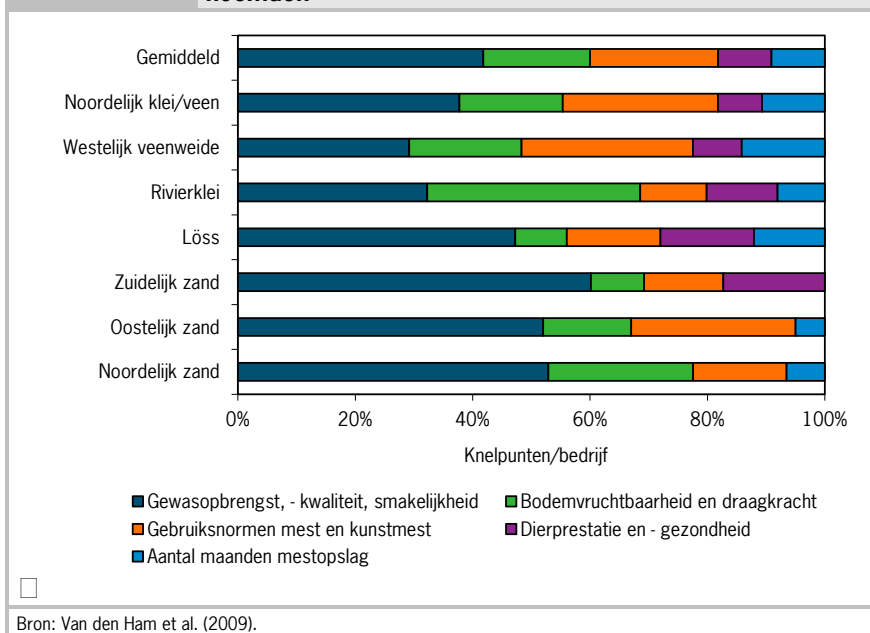
Dat wetenschappelijk op proefvelden is bewezen dat lage bemestingsnormen mogelijk zijn zonder dat de resultaten verslechteren, overtuigt landbouwers onvoldoende. Als het uit landbouwpraktijkgegevens blijkt, overtuigt dit al veel beter. Maar die komen altijd na enkele jaren, terwijl nieuwe aanscherpingen, volgens landbouwers, steeds meer risico's met zich meebrengen, vooral op zand en löss, bij hoog salderende (markt)gewassen en onder wisselende, actuele, weersomstandigheden. Landbouwers hebben vooral met de eigen situatie en met de grote verschillen tussen jaren te maken, onder meer door wisselende weer- en groeiomstandigheden. Het nog meer met elkaar verbinden van wetenschappelijke en regionale kennis wordt een grotere 'must' naarmate normen scherper worden en de door landbouwers beleefde risico's groter. Door jaarlijkse verschillen in het weer kunnen landbouwers minder efficiënt bemesten dan op basis van agronomische inzichten mag worden verwacht (De Koeijer et al., 2003). Daarnaast is gebleken dat er grote verschillen in efficiëntie van meststofgebruik zijn tussen landbouwers. Het zijn echter wel steeds dezelfde landbouwers die gemiddeld over jaren een hogere efficiëntie realiseren in diverse jaren, maar ook over verschillende percelen. Verschillen kunnen dus deels worden verklaard door verschillen in management (De Koeijer et al., 2002). Dit betekent dat men de efficiëntie kan vergroten door aanpassing van het management. Het betekent echter ook dat de efficiëntie kan worden vergroot als landbouwers hun management kunnen voeren op een wijze die overeenkomt met waar ze sterk in zijn.

7.3 Gebiedsspecifieke uitwerking voor de melkveehouderij

De ervaren knelpunten zijn regiospecifiek. Omdat de omstandigheden verschillen, weegt niet alles voor iedere regio even zwaar (figuur 7.1).

De fysieke bodemomstandigheden (droog of nat zand, veen, klei op veen, zware of minder zware rivierklei), hoeveelheid melk per hectare, mogelijkheden en wenselijkheden voor maïsteelt, chemische en natuurlijke bodemvruchtbaarheid, bodemtemperatuur in het voorjaar en natuurlijke handicaps zijn niet overal gelijk. En er is verschil in de wijze waarop ondernemers hun doelen realiseren. De specifieke combinatie van ondernemer, bedrijfskenmerken en locatie (regio) bepalen de wijze waarop landbouwers knelpunten ervaren en er oplossingen voor zoeken.

Figuur 7.1 Weergave van de knelpunten die workshopdeelnemers per regio met betrekking tot het Gebruiksnormenstelsel noemden



Algemeen: Graskwaliteit onder druk, dierlijke mest belangrijk

Veel ondernemers geven aan liever dierlijke mest te gebruiken dan kunstmest omdat dit een vollediger meststof is. Men begrijpt niet dat een zelfde hoeveelheid stikstof uit kunstmest minder uitspoeling veroorzaakt dan uit mest. Om de aanwezige mest beter te benutten, wordt door veel ondernemers een grotere mestopslag nagestreefd. Men streeft algemeen naar goede dierprestatie en een goede diergezondheid. Om toch voldoende ruwvoer van goede kwaliteit te kunnen winnen, worden vooral de eerste twee sneden goed bemest. Vooral in het

westelijk veenweidegebied, het rivierkleigebied en het lössgebied wordt het belang van de eerste twee sneden erg benadrukt.

Zuidelijk zand: 70% grasland geeft te matige ruwvoerkwaliteit

In het zuidelijk zandgebied, met zijn hoge bodemvruchtbaarheid voor fosfaat, is de vrees voor een lagere opbrengst door aanscherping van fosfaatgebruiksnormen relatief gering. Wel vreest men lagere opbrengsten door minder toevoer van stikstof, organische stof en kali als minder mest wordt gebruikt. Men denkt dat dit nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van het voer, zeker op de lichte schrale zandgrond waar droogte tot bladarm en ruw celstofrijk gras leidt. Op deze intensieve bedrijven, met traditioneel een groot aandeel maïs in het rantsoen, kan men niet goed uit de voeten met de voorwaarde (voor derogatie) dat 70% van de oppervlakte grasland moet zijn. Sommige melkveehouders vinden dit zo belangrijk dat ze overwegen af te zien van derogatie om meer maïs te kunnen telen.

Zwaardere gronden: Schipperen met tijdstip bemesting en mestbenutting

In het noorden (nat zand, veen, klei) en in het rivierkleigebied met hun minder draagkrachtige grond, lagere bodemvruchtbaarheid voor fosfaat en lagere voorjaarstemperatuur, is er vaker vrees voor opbrengstdaling bij lagere fosfaatbemesting. Men is bezorgd over de mogelijke gevolgen voor de ruwvoerkwantiteit en -kwaliteit door het niet meer kunnen toepassen van kunstmestfosfaat. Op deze minder draagkrachtige grond zou men voor een goede mestbenutting best later - bijvoorbeeld in maart- willen bemesten. Ervaring leert hen echter dat het riskant is te wachten als het in februari goed weer is. In het rivierkleigebied speelt bovendien fosfaatfixatie een rol. Ook in het westelijke veenweidegebied bemoeilijkt de soms zeer matige draagkracht het kiezen van het optimale bemestingstijdstip. Op zich is dit geen gevolg van het Gebruiksnormenstelsel. Bij als krap ervaren bemestingsnormen vinden landbouwers het echter wel veel moeilijker om goed op veranderlijke weersomstandigheden in te spelen, dus is er wel een verband.

Oostelijk zand: Bodemkwaliteit wordt belangrijker

In het oostelijke zandgebied constateert men nog geen gevolgen voor de opbrengst van een lage bemesting met fosfaat, maar men verwacht dat bij verdere aanscherping wel. Men wil zoveel mogelijk mest op het bedrijf houden om de graskwaliteit, het organische stofgehalte, bodemleven, sporenelementen en kalivoorziening op peil te houden. De leemhoudende grond leidt soms tot draagkrachtproblemen.

Löss: Extra natuurlijke handicaps leiden tot specifieke knelpunten

In het lössgebied ervaart men enkele specifieke knelpunten; bijvoorbeeld bij de gebruiksnormen voor grond met multifunctioneel landgebruik (weiland onder populieren en onder hoogstamboomgaarden) en de aanwezigheid van hellingen in het landschap en stenen in de bodem waardoor men niet de oplossingen kan toepassen die elders wel mogelijk zijn. Het besluit om löss dezelfde gebruiksnormen te geven als droog zand wordt als onterecht ervaren, waardoor in de beleving van boeren 'de kar dreigt vast te lopen.'

7.4 Samenvatting

Elke ondernemer ontwikkelt een eigen classificatieschema om tot een zo hoog mogelijke mestbenutting te komen. Dat classificatieschema past het beste bij de eigen bedrijfsomstandigheden, de eigen bedrijfsvisie en de sterke punten van de ondernemer. Dit schema bepaalt in hoge mate hoe landbouwers tegen het Gebruiksnormenstelsel aankijken.

In het algemeen ervaren veel landbouwers onvoldoende flexibiliteit en handelingsruimte om goed te kunnen inspelen op verschillen in bedrijf- en bodemomstandigheden en actuele weersomstandigheden. Zo is er bijvoorbeeld geen ruimte om boven een bepaalde norm stikstof uit dierlijke mest te vervangen door stikstof uit kunstmest. Ook is er geen ruimte om, in verband met wisselende weersomstandigheden, stikstof anders over de jaren te verdelen. Verder hebben ze onvoldoende zicht op het effect van lage gebruiksnormen op de bodemvruchtbaarheid en daarmee onvoldoende zicht op de gevolgen voor de kwaliteit en opbrengst van het product. Bovendien ervaren ze onvoldoende zicht van de maatregelen die ze nemen op de waterkwaliteit onder hun percelen.

Dat wetenschappelijk op proefvelden is bewezen dat lage bemestingsnormen mogelijk zijn zonder dat de resultaten verslechteren, overtuigt landbouwers onvoldoende. Als het uit landbouwpraktijkgegevens blijkt, overtuigt dit al veel beter. Maar landbouwers hebben vooral met de eigen situatie te maken en met de groeiverschillen tussen jaren. Door jaarlijkse verschillen in het weer kunnen landbouwers minder efficiënt bemesten dan op basis van agronomische inzichten mag worden verwacht. Daarnaast is gebleken dat er grote verschillen in efficiëntie van meststofgebruik zijn tussen landbouwers. Het zijn echter wel steeds dezelfde landbouwers die gemiddeld over jaren een hogere efficiëntie realiseren in diverse jaren, maar ook over verschillende percelen. Verschillen kunnen dus deels worden verklaard door verschillen in management. Dit betekent dat de efficiëntie kan worden vergroot door aanpassing van het management. Het betekent echter ook dat de efficiëntie kan worden vergroot als landbouwers hun

management kunnen voeren op een wijze die overeenkomt met waar ze sterk in zijn.

Het nog meer met elkaar verbinden van wetenschappelijke en regionale kennis wordt een grotere 'must' naarmate normen scherper worden en de door landbouwers beleefde risico's groter.

Overigens zijn er de laatste jaren al wel verbeteringen aangebracht, zoals de mogelijkheid voor melkveehouders om via de Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie Melkvee (bex) te werken en het mogen gebruiken van een hogere stikstofnorm voor aardappelen en suikerbieten op klei boven een bepaalde opbrengst.

8 Korte beantwoording van de evaluatievragen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte beantwoording van de vragen (8.2) en geven we aan welke vragen niet konden worden beantwoord (8.3).

8.2 Korte beantwoording van de vragen

Bij de korte beantwoording van de vragen kiezen we als ingang de hoofdstuk-indeling van dit rapport.

8.2.1 Hoofdstuk 2. Ontwikkeling van de mestproductie

Wat is de ontwikkeling van de mestproductie in tonnen stikstof en fosfaat in de afgelopen jaren (periode 2006-2009/10), gesplitst naar diersoorten? Hoe verhoudt deze zich tot het mestexcretieplafond 2002 in de derogatiebeschikking?

De hoeveelheid productie van mest en mineralen nam van 2006 tot 2010 als volgt toe (figuren 2.1 en 2.2):

- de hoeveelheid mest van 69,3 miljoen ton naar 72,7 miljoen ton;
- de stikstofproductie in mest van 471,2 kton naar 486,3 kton;
- de fosfaatproductie in mest van 169,2 kton naar 175,8 kton.

De cijfers voor 2010 zijn de voorlopige cijfers omdat de definitieve cijfers tijdens de opstelling van dit rapport nog niet beschikbaar waren. Voor stikstof is het mestexcretieplafond nog niet bereikt; op basis van voorlopige cijfers was de productie in 2010 3,5% lager dan dit plafond. Voor fosfaat wordt het mestexcretieplafond al 3 jaar op rij overschreden; in 2010 met 1,7% (op basis van de voorlopige cijfers). Oorzaken van de toename van de mestproductie liggen in de toegenomen dieraantallen (melkvee en varkens/pluimvee) en de vaak toegenomen excreties per dier.

Hoe is de ontwikkeling geweest van het aantal melkveehouders dat van de Bex gebruik maakt? Wat is de (vermoedelijke) verklaring voor deze ontwikkeling?

Het aantal melkveehouders dat gebruik maakt van bex steeg van 1.000 (2006) naar bijna 6.000 (2009). Voor 2011 hebben 8.000 melkveehouders aangegeven gebruik te willen maken van de bex (figuur 2.6). De vermoedelijke verklaring voor die ontwikkeling is dat melkveehouders dan meer mest op het bedrijf kunnen houden, wat ze niet alleen uit kosten oogpunt maar ook uit oogpunt van bemesting (organische stof en kali) aantrekkelijk vinden. Melkveehouders vinden mest een volledig meststof (Van den Ham et al., 2009).

Hebben bedrijven die gebruik maken van Bex voor zover bekend ook daadwerkelijk minder excreties? Zo nee, waarom niet?

De excretie is op bexbedrijven lager dan op bedrijven die de bex niet gebruiken (figuren 2.7 en 2.8). Dat dit niet alleen bedrijven zijn die al een lage excretie hadden maar dat er door de bex daadwerkelijk een stimulans uitgaat om eiwitarmere en dus stikstofarmere te voeren, blijkt uit de ontwikkeling van het melkureumgehalte. Dat daalde vanaf 2008 verder na circa 5 jaar op ongeveer hetzelfde niveau te zijn gebleven (figuur 2.5).

Is het gebruik van bex goed controleerbaar gebleken? Op welke punten is het mogelijk fraudegevoelig?

Over de controlemogelijkheden kan het LEI geen uitspraak doen, omdat Dienst Regelingen en de nVWA daarover geen informatie hebben aangeleverd. Punten die mogelijk fraudegevoelig zijn, betreffen de mate van beweiding die men opgeeft en het omgaan met voorraden ruw- en krachtvoer. Wageningen UR Livestock Research heeft bij een test naar de effecten van mogelijke frauduleuze handelingen geconcludeerd dat de effecten van variaties in beweiding en voorraden op de excretie beperkt zijn (Šebek, 2008). Wel kunnen de effecten op voorraden verder worden teruggedrongen door vast te leggen dat melkveehouders die met de bex starten, dit niet per jaar moeten afwisselen met forfaitaire normen, maar consequent de bex gebruiken.

8.2.2 Hoofdstuk 3. Ontwikkeling in de dierrechten

Hoe is de ontwikkeling van de hoeveelheid dierrechten in de periode 2006-2009/10 geweest?

Vooraf de hoeveelheid geregistreerde varkensrechten zijn, vanaf 2008, in regio 'Zuid' gestegen door de tijdelijke opheffing van de compartimentering (figuur 3.2). De benutting van de geregistreerde dierrechten, die van 2002 naar 2006 al steeg van 88% naar 94%, steeg na 2006 verder naar 99% (varkens) en 105% (pluimvee) in 2010 (figuur 3.3). De POR heeft hierop wel wat invloed, maar bij optelling hiervan bij de geregistreerde pluimveerechten blijft het benuttingpercentage boven de 100. Een maximale benutting van dierrechten en een minder goede naleving kunnen ook oorzaken zijn, maar omdat bijvoorbeeld dierstellingen in de GDI momentopnamen zijn en diercategorieën in de GDI niet overeenkomen met die in bijlage A van de Meststoffenwet, is niet precies duidelijk waar de oorzaken liggen. Onderzoek hiernaar kan meer helderheid brengen. Daarvoor is meer inzicht nodig in het verloop van de dieraantallen op de bedrijven gedurende het jaar en is een match nodig tussen de diercategorieën van de GDI met die in bijlage A van de Meststoffenwet.

Wat zijn de effecten van de POR-regeling (extra dierrechten) op de omvang van de mestproductie?

Die zijn minimaal, namelijk 451 ton fosfaat van pluimvee en 53 ton fosfaat van varkens op jaarbasis, dus in totaal 504 ton. De invloed hiervan op de overschrijding van het fosfaatexcretieplafond in 2010 is 0,17% op basis van de voorlopige mestproductiecijfers van 2010.

8.2.3 Hoofdstuk 4. Transport en verhandelen van mest

Wat is de omvang van het boer-boertransport op het totaal?

Via het boer-boertransport wordt jaarlijks 2 à 3% van de totale fosfaatproductie in mest vervoerd (tabellen 4.1 en 4.2). Het lijkt daarbij vooral om rundveemest en varkensmest (van fokzeugen) te gaan en vooral een rol te spelen bij het zo goed mogelijk benutten van soms geringe plaatsingsruimte van bedrijfsvreemde mest op graasdierbedrijven.

Hoeveel mesttransporten zijn er op jaarbasis uitgevoerd in de periode 2006-2009/10? Om welk type mest ging het daarbij? Waar zaten de leveranciers en afnemers van de mest?

Het aantal mesttransporten nam vanaf 2005 toe met ruim 80% (figuur 4.1):

- Varkensmest en rundveemest hadden in 2010 het grootste aandeel (elk ongeveer 300.000 transporten van de 800.000).
- Het transport van rundveemest nam na 2005 het sterkst toe.
- Vanaf 2006 heeft varkensmest met ongeveer 50% het grootste aandeel in de hoeveelheid getransporteerde mest, gevolgd door rundveemest (ongeveer 30%, figuur 4.2).

De afnemers zaten vooral in de akkerbouw en, na de intermediairs, bij de graasdierbedrijven (figuur 4.3). Uitgedrukt in tonnen fosfaat en stikstof zijn naast de intermediairs (eerste bestemming van de mest die door de intermediair weer wordt afgezet), de export en de akkerbouw grote afnemers van mest (figuren 4.4 en 4.5). Op basis van fosfaat wordt er meer geëxporteerd dan door akkerbouwers afgenomen, op basis van stikstof is dit omgekeerd. Dit betekent dat vooral de mest met relatief veel fosfaat naar het buitenland en naar de mestverbrandingscentrale (DEP) in Moerdijk gaat en dat relatief stikstofrijke mest vooral in Nederland wordt gebruikt.

Hoe vaak is er in de periode 2006 - 2009/10 gebruik gemaakt van spoor 1 (inclusief boer-boer) en spoor 2?

Met spoor 2 (alternatieve borging- en verantwoordingsystematiek van af- en aanvoer van mest tussen mestproducenten en -afnemers) wordt erg weinig mest vervoerd (ongeveer 0,15% van alle met mest getransporteerde fosfaat). Via spoor 1 (aan- en afvoer van mest volgens de reguliere wettelijke regeling) werd jaarlijks 97 à 98% van de met mest getransporteerde fosfaat vervoerd (tabellen 4.1 en 4.2).

Hoeveel opslagcapaciteit bestaat er voor dierlijke mest in het algemeen en per bedrijf?

Bij Dienst Regelingen zijn de gegevens hierover fragmentarisch zodat geen goed beeld kan worden verkregen. Wel heeft het CBS op basis van de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) in 2010 een analyse uitgevoerd. Daaruit blijkt dat (hoofdstuk 4.3):

- 77% van de rundveebedrijven met 85% van de geproduceerde dunne mest voor meer dan 6 maanden mestopslag heeft;
- 80% van de varkensbedrijven met 92% van de geproduceerde dunne mest voor meer dan 6 maanden mestopslag heeft;
- ongeveer 27% van de mest op rundveebedrijven meer dan 1 jaar kan worden opgeslagen, op varkensbedrijven is dat bijna 60%;
- bij een norm van 9 maanden mestopslag circa 60% van de rundveebedrijven met 50% van de mest en circa 40% van de varkensbedrijven met circa 20% van de mest niet voldoende mestopslagcapaciteit heeft;
- pluimveebedrijven overwegend vaste mest hebben. Bijna 75% van deze bedrijven met bijna 80% van de geproduceerde mest heeft voor meer dan zes maanden mestopslag.

8.2.4 Hoofdstuk 5. Naleving en verantwoording

Hoe functioneren het gebruiksnormensysteem voor stikstof respectievelijk fosfaat en het stelsel van gebruiksvoorschriften? In welke mate en bij welke bedrijfstypen? De antwoorden staan bij de onderstaande deelvragen.

In hoeverre worden de drie typen gebruiksnormen (voor dierlijke mest, N-totaal en P-totaal) nageleefd, volgens de cijfers bij DR en nVWA?

Op basis van een representatieve steekproef wordt jaarlijks op 350 à 400 bedrijven de naleving onderzocht. De nalevingpercentages lagen steeds boven de 97% (hoofdstuk 5.4.1).

Komen uit deze cijfers verschillen in naleving naar voren tussen bedrijven die al dan niet gebruik maken van derogatie, tussen verschillende bedrijfstypen en sectoren en tussen regio's?

Het aantal overtredingen is in het algemeen beperkt, maar in de intensievere provincies Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant iets hoger. Akkerbouwprovincie Groningen volgt direct daarna in aantal overtredingen. In de graasdierprovincies Friesland, Utrecht en Zuid-Holland werd geen enkele overtreding geconstateerd, evenals in Limburg (hoofdstuk 5.4.1).

Hoeveel agrariërs binnen welke sectoren en in welke gebieden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen te mogen gebruiken op grond van derogatie?

Het aantal bedrijven dat derogatie aanvraagt is langzaam gedaald van 25.000 (2006) naar 23.000 (2010). Deze daling komt deels door de vermindering van het aantal bedrijven, maar ook omdat een aantal graasdierbedrijven in vooral Noord-Brabant geen derogatie meer aanvragen. De reden daarvoor is de derogatie-eis dat men op minimaal 70% van de bedrijfsoppervlakte gras moet telen. Daardoor neemt het aandeel derogatieaanvragen in Noord-Brabant af, terwijl dit in de andere graasdierprovincies toeneemt (hoofdstuk 5.2.1, figuren 5.1 tot en met 5.3). Het aandeel grasland plus voedergewassen met derogatie is in Friesland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland en Gelderland dan ook aanzienlijk hoger dan in Noord-Brabant (figuur 5.4). Vooral voor melkveebedrijven en ook wel overige graasdierbedrijven vraagt men derogatie aan. Voor de andere sectoren is dit minimaal (figuur 5.2).

*Hoeveel agrariërs binnen welke sectoren en in welke gebieden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hogere fosfaatnorm te mogen gebruiken vanwege een (aangetoonde) fosfaattoestand neutraal, laag of vanwege aange-
toonde fosfaatarme bodems?*

Voor ongeveer 95% van de cultuurgrond in Nederland is de fosfaattoestand bij de GDI opgegeven. Dat is veel hoger dan bij het reguliere grondonderzoek dat boeren al lieten uitvoeren voordat de bodemvruchtbaarheid voor fosfaat werd gekoppeld aan de gebruiksnormen (hoofdstuk 5.2.2). De verdeling is als volgt (tabellen 5.3 en 5.4):

- op ongeveer 10% van de landbouwgrond is de fosfaattoestand laag, waarbinnen 10% fosfaatfixerend is;
- ongeveer 20% heeft een neutrale fosfaattoestand;
- op ongeveer 70% van de landbouwgrond is de fosfaattoestand hoog, waarvan 6% door DR werd vastgesteld omdat de fosfaattoestand niet was opgegeven.

Vooral in Friesland, maar ook in Flevoland, werd een aanzienlijk hoger deel als 'laag' opgegeven. Friesland, Overijssel en Utrecht hebben ook een hoger deel 'neutraal'. In Noord-Brabant en Limburg komen veel hoge fosfaattoestanden voor.

Hoeveel akkerbouwers hebben gebruik gemaakt van de voorziening om bij hoge opbrengsten voor suikerbiet of (frites)aardappelen meer stikstof te mogen gebruiken?

In 2010 en 2011 hebben respectievelijk 6 à 8% van het aantal bedrijven met knollen wortelgewassen een aanvraag hiervoor ingediend (hoofdstuk 5.2.3).

Hoe worden de regels voor het uitrijden van mest zoals opgenomen in de BGM nageleefd? Zijn er bepaalde groepen waar de naleving significant minder is dan andere, en wat zijn daar de (vermoedelijke) oorzaken van?

De nVWA richt zich bij de controles steeds meer op de risicogebieden. Voor die gebieden mag, gezien de wijze van controle, gesproken worden van een aselechte steekproef. Het percentage akkoord ligt op of boven de 90%. De meeste overtredingen worden geconstateerd bij emissiearm toedienen van mest (circa 80%). De rest betreft het toedienen van mest in de periode of onder omstandigheden waarin dit niet is toegestaan (september tot en met januari, bevroren grond). Vooral in het westen van Nederland (weinig draagkracht) en op natte zandgronden is het resultaat van emissiearm toedienen niet altijd voldoende. Op beteeld bouwland (aardappelen) worden meer overtredingen geconstateerd dan op onbeteeld bouwland (hoofdstuk 5.4.2).

In hoeverre is in de akkerbouw (op kleigronden) minder dierlijke mest toegepast sinds de aanscherping van de uitrijperiode?

De aanscherping van de toedieningsperiode lijkt tot nu toe geen invloed te hebben op het gebruik van dierlijke mest in de akkerbouw op klei (hoofdstuk 5.3).

In hoeverre worden de dierrechten nageleefd? Welke resultaten hebben handhavingssacties op dit punt laten zien?

In 2006 bedroeg het nalevingpercentage met 88 - 96%, in 2009 en 2010 lijkt dit met ongeveer 60% te zijn gedaald. Beide cijfers zijn echter niet vergelijkbaar omdat in 2006 sprake was van een aselechte steekproef en in 2009 en 2010 van selechte controles die gericht zijn op risicogroepen (hoofdstuk 5.5). Over het resultaat van handhavingssacties heeft het LEI geen informatie ontvangen.

Hoe wordt de verantwoordingsplicht nageleefd? De antwoorden staan bij de onderstaande deelvragen.

In welke mate worden de regels voor verantwoording van mest nageleefd? In hoeverre treden er verschillen op tussen typen bedrijven, sectoren en gebieden?

Uit fysieke aselechte controles bleek dat op ongeveer 20% van de graasdierbedrijven met derogatie de verantwoordingsplicht niet goed werd nageleefd. Vaak betrof dat de derogatievoorwaarden. Meestal ging het om het niet (tijdig) voldoen aan de bemonsteringsplicht (circa 75%). Maar soms ook om het niet of onvol-

doende maken van het bemestingsplan (circa 20%) of het niet voldoen aan de eis dat minimaal 70% van de bedrijfsoppervlakte uit grasland moet bestaan (circa 35%). Bij hokdierbedrijven met meer dan 3 ha grond (15 à 20% overtreding) ging het vooral om het niet naleven van de gebruiksnormen. Bij hokdierbedrijven met minder dan 3 ha grond is er een vergelijkbaar beeld. Op gemengde bedrijven is sprake van relatief weinig overtredingen. Het gaat vooral mis op bedrijven die net wel of net niet voor derogatie in aanmerking komen (hoofdstuk 5.6).

Hoe is de naleving van de regels rond mesttransport?

Na wat aanloopproblemen in vooral 2006 is de naleving van de regels rond het mesttransport (AGR/GPS, invullen VDM's, weg- en grenscontroles) boven de 90 à 95% (hoofdstuk 5.7, vooral 5.7.5).

Worden de regels voor mesttransport goed nageleefd in spoor 1 en 2?

Uit de beperkte gegevens die werden ontvangen lijkt voor 2009 de naleving van de regels voor het mesttransport in spoor 1 iets beter dan in spoor 2. Voor 2008 lijkt dit echter omgekeerd (tabellen 5.6 en 5.8). Voor een definitieve uitspraak zouden specifiekere gegevens nodig zijn geweest.

In welke mate hebben de regels voor het transport van mest geleid tot zicht op de bestemming van mest in spoor 1 en 2? Zo ja, waarom wel; zo nee, waarom niet?

Op grond van de naleving bij de regels over het mesttransport (zie beide bovenstaande vragen) kunnen we constateren dat de regels inderdaad hebben geleid tot inzicht in de bestemming van mest. Dat blijkt eveneens uit de ervaringen rond het omvangrijke onderzoek naar zwarte mest in 2009 (hoofdstuk 5.7.4).

8.2.5 Hoofdstuk 6. Administratieve lasten van de Meststoffenwet

Welke bestuurlijke lasten heeft uitvoering en handhaving van het stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften met zich meegebracht voor de overheid? En welke administratieve lasten voor de burger/ondernemer?

De administratieve lasten van het mestbeleid voor landbouwers, intermediairs, diervoerleveranciers en melkafnemers daalden van 2002 tot 2005 al met 71 miljoen euro (van 195 miljoen in 2002 tot 124 miljoen in 2005). Bij het van kracht worden van het Gebruiksnormenstelsel per 1 januari 2006 werd een daling met

nog eens 31 miljoen gerealiseerd (hoofdstuk 6.2.2 en 6.2.3). Tussen 2006 en 2010 trad een verdere daling op met ongeveer 12,3 miljoen. Deels is die daling toe te schrijven aan digitalisering (tabel 6.3).

De lasten die de Dienst Regelingen maakt, lijken op basis van offertes te dalen van ruim 21 miljoen (2009) naar bijna 18 miljoen euro (2011). Daaruit kan echter nog geen conclusie worden getrokken. Voor de lasten die de nVWA maakt, bestaat geen referentiepunt.

8.2.6 Hoofdstuk 7. Knelpunten in de praktijk

Welke elementen in de mestregelgeving ervaart de sector als lastig, en om welke reden?

Op basis van bestaande rapportages is hiervan iets te zeggen. De knelpunten zijn divers en deels regiospecifiek (hoofdstuk 7.3; figuur 7.1) In het algemeen ervaren landbouwers onvoldoende flexibiliteit om te kunnen inspelen op verschillen in opbrengst tussen percelen en verschillen in weersomstandigheden. Daarnaast heeft men onvoldoende zicht op het effect op de bodemvruchtbaarheid en op het effect van eigen genomen maatregelen op de waterkwaliteit onder het eigen bedrijf (hoofdstuk 7.2; tabellen 7.1 en 7.2). Door jaarlijkse verschillen in het weer kunnen landbouwers minder efficiënt bemesten dan op basis van agronomische inzichten mag worden verwacht (De Koeijer et al., 2003). Daarnaast is gebleken dat er grote verschillen in efficiëntie van meststofgebruik zijn tussen landbouwers. Het zijn echter wel steeds dezelfde landbouwers die gemiddeld over jaren een hogere efficiëntie realiseren in diverse jaren, maar ook over verschillende percelen. Verschillen kunnen dus deels worden verklaard door verschillen in management (De Koeijer et al., 2002). Dit betekent dat men de efficiëntie kan vergroten door aanpassing van het management. Het betekent echter ook dat de efficiëntie kan worden vergroot als landbouwers hun management kunnen voeren op een wijze die overeenkomt met waar ze sterk in zijn.

8.3 Vragen die niet konden worden beantwoord

De volgende vragen van het ministerie van EL&I konden niet worden beantwoord omdat van Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel- en warenautoriteit hierover geen gegevens zijn ontvangen:

- Wat is de omvang van de handel (en samenhangende kapitaalbeslag voor de sectoren) en de latente ruimte (periode 2000-2009/10)?

- Op welke punten is het reguliere systeem van verantwoording mogelijk fraudegevoelig?
- Hebben de uitzonderingen op de generieke aanwendregels het in die uitzondering beoogde effect gehad (in het antwoord waar nodig gesplitst naar uitzondering)? Zo nee, wat is daar de oorzaak van?
- In hoeverre leidt de uitvoeringsvorm van de opslag tot fraudedruk, dan wel een prikkel om op vanuit milieuoogpunt ongunstige momenten uit te rijden? Maak hierbij onderscheid naar sectoren: pluimveehouders/ melkveehouders/ varkenshouders?
- Bieden de huidige handhaving strategie en het handhaving instrumentarium met betrekking tot de Meststoffenwet (communicatie en voorlichting, identificeren risicogroepen, grootschalige dataverzameling en analyse, administratieve en fysieke controle en onderzoek) voldoende waarborgen om met zekerheid aan te tonen hoeveel stikstof en fosfaat is aan- en afgevoerd per bedrijf of onderneming?

9 Synthese, conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit rapport komen veel aspecten aan de orde die verband houden met de werking van de Meststoffenwet, in het bijzonder het Gebruiksnormenstelsel. In hoofdstuk 8 zijn de vragen, los van elkaar, beantwoord. In hoofdstuk 9 is getracht de onderdelen met elkaar te verbinden in een synthese (9.2), conclusies te trekken (9.3) en enkele aanbevelingen te doen (9.4).

9.2 Synthese

Stikstof- en fosfaatproductie in mest

De stikstof- en fosfaatproductie in mest zijn vanaf 2006 met 3 à 4% gestegen. Die voor fosfaat is voor de jaren 2008 tot en met 2010 boven het fosfaatexcretieplafond uit de derogatie gekomen. De toename van de dieraantallen door verruiming van melkquota en de maximale benutting van dierrechten, evenals de toegenomen excretie per dier zijn hiervoor verantwoordelijk. Dit heeft het aanbod van mest verder doen toenemen. De invloed van de Pilot Ontheffing Rechten (POR) op de fosfaatproductie in mest is zeer gering. Bovendien wordt deze mest afgevoerd naar Moerdijk en/of geëxporteerd waardoor ze niet op de Nederlandse mestmarkt komt.

De aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen vanaf 2010 waarbij rekening wordt gehouden met de fosfaattoestand van de bodem en de verminderde aanvragen van derogatie in Noord Brabant zorgen voor minder plaatsingsruimte van mest dan bij een neutrale fosfaattoestand het geval zou zijn. Dit maakt het zo goed mogelijk benutten van het voerspoor (afstemmen van de stikstof- en fosfaatexcretie per dier) cruciaal. Daarmee kan namelijk op een goedkope wijze zoveel mogelijk dierlijke mest worden gebruikt op het eigen bedrijf. Andere oplossingen (mestverwerking, mestscheiding, mesttransport) zullen vaak duurder zijn en/of vragen om een markt voor specifieke producten (dikke, fosfaatrijke, fractie).

Bij melkvee is vanaf 2008 onder invloed van de Bedrijfsspecifieke Excretie (bex) al sprake van een stikstof- (en wellicht ook fosfaat)armere voeding waardoor de stijging van de excretie door toename van de melkproductie per koe minder is dan anders het geval zou zijn. Gezien de grote verschillen die er in gemiddelde excretie per dier zijn tussen individuele bedrijven, is er zeker ruimte om in verla-

ging van de excretie per dier resultaat te boeken. Dat geldt zowel voor melkvee-bedrijven als voor varkens- en pluimveebedrijven.

Transport van mest

De hoeveelheid getransporteerde mest nam sinds 2005 met ruim 75% toe. Het overgrote deel (ongeveer 97%) wordt via spoor 1 vervoerd. Het boer-boer-transport, dat 2 à 3% van het mestvervoer voor zijn rekening neemt, vervult een belangrijke functie bij het zo goed mogelijk benutten van de (soms beperkte) plaatsingsruimte van bedrijfsvreemde mest op graasdierbedrijven. Mestvervoer via spoor 2 is zeer beperkt (ongeveer 0,15%).

Dierrechten

Dierrechten hebben nog steeds een economische waarde. Dat blijkt onder meer uit het feit dat na de (achteraf tijdelijke) opheffing van de compartimentering het aandeel geregistreerde dierrechten van vooral varkens in het zuidelijke zandgebied steeg. Vooral economisch sterke, professioneel gevoerde, bedrijven hebben hiervoor belangstelling. Een tweede indicatie voor de belangstelling van dierrechten is de momenteel maximale benutting hiervan. Mogelijk is dat hier en daar meer dan maximaal, want het aandeel geconstateerde overtredingen is de laatste jaren vermoedelijk groter dan vóór 2007, het moment van de vorige evaluatie van de Meststoffenwet (Van den Ham et al., 2007). Beide cijfers zijn echter slecht vergelijkbaar omdat in 2006 nog via aselechte steekproeven werd gecontroleerd. In 2009 en 2010 lag de nadruk op selecte controles van risicogroepen. De zeer hoge benutting van de geregistreerde pluimveerechten (de laatste 2 jaar boven de 100%) is maar deels te verklaren door de rechten die via de POR om niet kunnen worden gebruikt en geen eigendom van de pluimveehouder zijn. Tellingen via de GDI zijn een momentopname. Bovendien komen diercategorieën in de mestwetgeving niet overeen met de diercategorieën die de GDI hanteert. Dat maakt het lastig, zonder nader onderzoek, een definitieve uitspraak te doen over oorzaken van de zeer hoge benutting bij de pluimveerechten.

Naleving

Na wat aanloopmoeilijkheden (2006) bij de nieuwe eisen aan mesttransport (AGR/GPS) is bij aselechte controles nu sprake van een nalevingniveau van 90 à 95%, ook bij het invullen van de VDM's en het wegtransport. Aandachtspunten zijn emissiearm toedienen van mest op nattere gronden en de naleving bij dierrechten. Bij de verantwoordingsplicht is bij aselechte controles sprake van ongeveer 20% afwijkingen. Bij graasdierbedrijven gaat het vooral om de derogatievoorwaarden, bij hokdieren om de gebruiksnormen. Bij selecte controles is het per-

centage afwijkingen ongeveer tweemaal zo hoog. De helft hiervan betreft afwijkingen bij bedrijven waar de derogatie is vervallen.

De overtredingen die voorkomen, zitten wat meer in de intensievere veehouderijgebieden, op hokdierbedrijven (gebruiksnormen) en, wat de mesttoediening betreft, in de gebieden met weinig draagkrachtige grond. Waar de derogatievoorwaarden niet worden nageleefd, betreft dat vooral het niet (tijdig) bemonsteren van de percelen, en in mindere mate het voldoen aan de eisen van het bemestingsplan en aan de voorwaarde dat minimaal 70% van de bedrijfsoppervlakte uit grasland moet bestaan.

Administratieve lasten

De administratieve lastendruk, die tussen 2002 en 2005 al met 71 miljoen euro was gedaald, werd bij de invoering van het Gebruiksnormenstelsel in 2006 verder beperkt met 31 miljoen euro. Tussen 2006 en 2010 daalden de administratieve lasten met ongeveer 12,3 miljoen. Lasten die het gevolg zijn van door de doelgroep als verbetering ervaren veranderingen in het mestbeleid worden door hen overigens niet als een last ervaren.

Door landbouwer ervaren knelpunten

Sommige knelpunten die melkveehouders en akkerbouwers bij een onderzoek naar het werken met het Gebruiksnormenstelsel noemden (Van den Ham et al., 2009), zijn deels terug te vinden bij de ervaringen bij de naleving en verantwoording van de Meststoffenwet. In Noord-Brabant neemt het aandeel bedrijven dat derogatie aanvraagt af, omdat men niet overweg kan met de eis dat 70% van het aandeel van de bedrijfsoppervlakte uit grasland moet bestaan. Vooral onder natte omstandigheden laat het resultaat van emissiearm toedienen van mest te wensen over. Zowel melkveehouders als akkerbouwers, vooral op zand en löss, hebben aangegeven de gebruiksnormen voor stikstof te scherp te vinden. Zij vrezen voor opbrengst- en of kwaliteitsverlies van gewassen. Het grote punt is dat men zegt moeilijk uit de voeten te kunnen met gebruiksnormen die naar hun mening onvoldoende rekening houden met verschillen tussen percelen (opbrengst) en verschillen tussen jaren (weersomstandigheden). Men ontbeert, naar hun gevoel, mogelijkheden om bij te sturen als iets niet volgens het plaatje verloopt. Dit leidt bij hen tot onzekerheid bij de besluitvorming in de bedrijfsvoering door onvoldoende ervaren flexibiliteit en handelingsruimte (70%) en onvoldoende zicht op het effect van de gebruiksnormen op de opbrengst en de bodemvruchtbaarheid (50%). Daarnaast ervaren ze onvoldoende zicht op het effect van de genomen maatregelen op de waterkwaliteit (42%). Overigens zijn er op deze punten in het mestbeleid verbeteringen aangebracht, onder meer bij fosfaatarme gronden, door een hogere stikstofbemesting mogelijk te maken als de opbrengsten van

aardappelen en bieten hoog zijn en door het ontwikkelen van de Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie Melkveehouderij.

9.3 Conclusies

Door toename van dieraantallen (verruiming van melkquota, maximale benutting van dierrechten) gecombineerd met een gestegen stikstof- en fosfaatexcretie per dier stijgt het aanbod van mest. De invloed van de Pilot Ontheffing Rechten hierop is slechts enkele tienden van procenten van de totale mestproductie.

Het aandeel grasland en voedergewassen waarvoor derogatie wordt aangevraagd, bedraagt ongeveer 68%. Dit zijn vooral melkveebedrijven. In Noord-Brabant (hoge veebezettingen en hoog aandeel snijmaïs) neemt het aandeel derogatieaanvragen af, in de andere graasdierprovincies neemt dit toe.

Het aandeel melkveebedrijven dat gebruik maakt van de Handleiding Bedrijfsspecifieke Excretie Melkveehouderij (bex) neemt nog steeds toe. Er is daardoor inderdaad sprake van een lagere excretie. Fraudegevoeligheid kan er zijn met variaties in beweiding en voervorraden, maar het effect op de excreties daarvan is beperkt.

Het aantal mesttransporten is sinds 2005 toegenomen met 80%. Akkerbouw, intermediairs en export naar het buitenland zijn de grootste afnemers van mest. Relatief fosfaatrijke mest wordt geëxporteerd, relatief stikstofrijke mest blijft in Nederland.

Het aandeel in het mesttransport in spoor 2 is zeer beperkt (0,15%). Het boer-boertransport neemt 2 à 3% voor zijn rekening en lijkt vooral een functie te hebben in het zo goed mogelijk benutten van de soms relatief geringe plaatsingsruimte van bedrijfsvreemde mest op graasdierbedrijven.

Ongeveer 80% van de bedrijven met ongeveer 85% van de geproduceerde mest heeft voor meer dan 6 maanden mestopslagcapaciteit. Wanneer men uitgaat van een gewenste mestopslagcapaciteit van 9 maanden, om ongunstige mesttoedieningsomstandigheden het hoofd te kunnen bieden, dan zou 60% van de melkveebedrijven (50% van de mest) en 40% van de varkensbedrijven (20% van de mest) over onvoldoende mestopslagcapaciteit beschikken.

Na wat aanloopmoeilijkheden (2006) bij de nieuwe eisen aan mesttransport (AGR/GPS) is bij aselechte controles nu sprake van een nalevingniveau van 90 à 95%, ook bij het invullen van de VDM's en het wegtransport. Aandachtspunten zijn emissiearm toedienen van mest op nattere gronden en de naleving bij dierrechten. Bij de verantwoordingsplicht is bij aselechte controles sprake van ongeveer 20% afwijkingen. Bij graasdierbedrijven gaat het vooral om de derogatievoorwaarden, bij hokdieren vooral om de gebruiksnormen. Bij selecte controles is het percentage afwijkingen ongeveer tweemaal zo hoog. De helft hiervan betreft afwijkingen bij bedrijven waar de derogatie is vervallen.

De administratieve lasten voor de primaire sector en secundaire bedrijven (mestintermediairs, zuivelafnemers, veevoerleveranciers) daalden van 2002 tot 2005 al van 195 miljoen euro naar 124 miljoen. In het eerste jaar dat het Gebruiksnormenstelsel van kracht werd, daalden de administratieve lasten met nog eens 31 miljoen euro. In 2010 waren de administratieve lasten 12,3 miljoen euro lager dan in 2006.

Een aanzienlijk deel van de landbouwers ervaart onvoldoende flexibiliteit en handelingsruimte (70%) bij het Gebruiksnormenstelsel en onvoldoende zicht op het effect van de gebruiksnormen op de opbrengst en de bodemvruchtbaarheid (50%). Vooral verschillen tussen weer- en groeiomstandigheden tussen jaren, verschillen in bedrijfsomstandigheden en verschillen in de wijze waarop landbouwers hun management het beste kunnen voeren volgens de eigen sterke punten zijn daarvan de oorzaak. Het Gebruiksnormenstelsel is op die verschillen onvoldoende ingericht hoewel er sinds de invoering er van wel verbeteringen zijn aangebracht (zoals de bedrijfsspecifieke excretie, andere stikstofnorm bij hogere opbrengsten). Door jaarlijkse verschillen in weersomstandigheden kunnen landbouwers minder efficiënt bemesten dan op basis van agronomische inzichten mag worden verwacht. Daarnaast is er verschil in efficiënt meststofgebruik tussen landbouwers onderling. Verbetering van het (bedrijfs)management en gebruik kunnen maken van de eigen sterke punten, zal de efficiëntie van het meststofgebruik verder verbeteren.

De plaatsingsruimte voor mest, die de komende jaren verder vermindert door aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen, is door het grote aandeel fosfaatrijke gronden en het aandeel melkveehouders in vooral Noord-Brabant dat geen derogatie meer aanvraagt, lager dan bij een 'neutrale' fosfaattoestand het geval zou zijn. Daardoor kan in 2012 ongeveer 6,5% van de nationale fosfaatproductie in mest in 2010 niet worden geplaatst. Tot 2013 loopt dit op tot ongeveer 8,5%. Dit maakt het slagen van het voerspoor extra belangrijk!

De grote verschillen in excretie per dier tussen bedrijven geeft aan dat er veel mogelijkheden voor verbetering niet worden benut. Voor echte beweging zijn stimulansen nodig die de individuele ondernemer prikkelen tot actie en hem belonen met minder kosten voor mestafvoer. Beschikbaarheid van indicatoren die veehouders tijdens het productieproces vaak en snel inzicht geven in de stand van zaken, is daarvoor nodig.

9.4 Aanbevelingen

De analyse van dit onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Fraudegevoeligheid van bex via variaties in de voervorraden kan verder worden teruggedrongen door melkveehouders niet meer de mogelijkheid te bieden jaarlijks te wisselen tussen de forfaitaire methode en de handreiking bex. Overweeg daarom om melkveehouders voor een langere aaneengesloten periode te laten kiezen.
- De oorzaken van de zeer hoge benutting van dierrechten zijn niet helemaal duidelijk. Overweeg een onderzoek om hierin meer helderheid te brengen.
- Meer gevoel voor de diversiteit tussen landbouwers en voor verschillen tussen jaren (weer- en groeiomstandigheden) en percelen (opbrengend vermogen), niet alleen bij de overheid maar ook in de wetenschappelijke wereld, zou het mestbeleid nog meer kunnen laten aansluiten op verschillen in de praktijk. Anderzijds zou meer gevoel bij landbouwers voor de taak waarvoor de Nederlandse overheid staat bij het verdedigen bij de EU van de wijze waarop Nederland de Nitraatlijn implementeert, tot meer begrip voor het mestbeleid kunnen leiden.

Literatuur en websites

Baltussen, W.H.M., C.J.A.M. de Bont, A. van den Ham, P.L.M. van Horne, R. Hoste en H.H. Luesink, *Gevolgen van het afschaffen van dierrechten*. Rapport 2010-048. LEI, onderdeel van Wageningen UR, juni 2010.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2011*. Rapport 2011-017. LEI, onderdeel van Wageningen, Den Haag, 2011.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2008*. Rapport 2008-029. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Bex, P.M.H.H., S. Verheij, P.M. de Vries en M.C.M. Jaspers, *Eindrapportage nulmeting administratieve lasten ministerie van LNV. Wetgevingsdomein Mest*. Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V., Utrecht, november 2002.

Buis, E., A. van den Ham, C.H.G. Daatselaar en B. Fraters, *Overzichtsrapport voor het programma in de natte delen van het zandgebied*. RIVM rapport (in voorbereiding). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven.

CBS, *Gestandaardiseerde berekeningsmethode voor dierlijke mest en mineralen; Standaardcijfers 1990 - 2008*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, 2010.

CBS/LEI, *Land- en tuinbouwcijfers*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag en Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, verschillende jaren.

Eerdt, M.M., *Persoonlijke mededeling*. MNP, Bilthoven, 2007.

Europese Commissie, *Beschikking tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen*. December 2005.

Haan, M.H.A. de, *Persoonlijke mededeling*. Wageningen UR Livestock Research, Lelystad, oktober 2011.

- Ham, A. van den, *Individueel en gericht stimuleren zorgt voor lager melkureumgehalte*. Agrimonitor, LEI, onderdeel van Wageningen UR, april 2010.
- Ham, A. van den, N. van den Berkmortel, J. Reijs, G. Doornewaard, K. Hoogendam en C. Daatselaar, *Mineralenmanagement en economie op melkveebedrijven. Gegevens uit de praktijk*. Brochure 09-066. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, februari 2010.
- Ham, A. van den, J.G. de Hoop, J.W. Reijs, H. Prins, S.R.M. Janssens, J.C.J. Groot en W.C. van Cooten, *Bemesten met het Gebruiksnormenstelsel; strategieën, knelpunten en oplossingsrichtingen*. Rapport 2009-030. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, april 2009.
- Ham, A. van den, J.L.F. Hagelaar en J. Frouws, *Ammoniakemissiereductie; Opties en condities voor zelfregulering*. Rapport 2009-009. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.
- Ham, A. van den, *Ammoniakemissiereductie via zelfregulering; melkureumgehalte als case*. Rapport 2009-008. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.
- Ham, A. van den, C.H.G. Daatselaar, G.J. Doornewaard en D.W. de Hoop, *Eerste ervaringen met het Gebruiksnormenstelsel. Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (hoofdrapport)*. Rapport 3.07.04. LEI, onderdeel van Wageningen, Den Haag, oktober 2007.
- Ham, A. van den en D.W. de Hoop, *Varkens- en pluimveerechten vóór 2015 afschaffen of niet? Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007*. Rapport 3.07.06. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, oktober 2007.
- Horne, P.L.M., *Persoonlijke mededeling*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, september 2011.
- Hoeksma, P. en E. Boer. *Vaststellen van de bemonsteringsnauwkeurigheid van drijfmest*. A&F-Wageningen UR, Wageningen, 2005.
- Hoop, D.W., F.B. Hubeek en J.W. van der Schans. *Evaluatie van Mestafzetovereenkomsten en Dierrechten. Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004*. Rapport 3.04.03. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, maart 2004.

Hoste, R., *Persoonlijke mededeling*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, september 2011.

Hubeek, F.B., en D.W. de Hoop, *Mineralenmanagement in beleid en praktijk. Een evaluatie van Beleidsinstrumenten in de Meststoffenwet (EMW 2004)*. Rapport 3.04.09. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, mei 2004.

IPAL, *Metten is weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, Den Haag, december 2003.

Jong, C. de., *Persoonlijke mededeling*. CBS Den Haag/Heerlen, oktober 2011.

Koeijer, T.J. de, A.J. de Buck, G.A.A. Wossink, J. Oenema, J.A. Renkema en P.C. Struik, 'Annual variation in weather: its implications for sustainability in the case of optimising nitrogen input in sugar beet.' In: *European Journal of Agronomy* 19 (2003), pp. 251- 264.

Koeijer, T.J. de, G.A.A. Wossink, P.C. Struik en J.A. Renkema, 'Measuring agricultural sustainability in terms of efficiency: the case of Dutch sugar beet growers.' In: *Journal of Environmental Management* 66 (2002), pp. 9-17.

Kortstee, H.J.M., A.M. Bikker, A. van den Ham en M.M. van Krimpen, *Minder fosfor in varkensvoer; macro-effecten, kansen en drempels*. Rapport 2011-010. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, februari 2011.

Luesink, H.H., P.W. Blokland en J.N. Bosma, *Monitoring mestmarkt 2010; achtergronddocumentatie*. Rapport 2011-048. LEI, onderdeel van Wageningen UR, november 2011.

Lukács, S., A. van den Ham en C. H.G. Daatselaar, *Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Het programma in de kleiregio 1996-2008. Overzichtsrapporten behoeve van de evaluatie*. Rapport Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Bilthoven, in voorbereiding.

MNP, *Werking van de Meststoffenwet 2006*. Publicatienr. 500124001. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, oktober 2007.

MCS, *Melkcontrolestation Nederland*. Persoonlijke communicatie, diverse jaren.

Šebek, L., *Evaluatie Handreiking bedrijfsspecifieke excretie melkvee 2006 en 2007*. Notitie voor het ministerie van LNV. Wageningen UR Livestock Research, Lelystad, juni 2008.

Schoumans, O.F., *Trends in de fosfaattoestand van landbouwgronden in Nederland in de periode 1998-2003*. Alterra-rapport 1537. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2007.

Vierde Actieprogramma. *Vierde Nederlandse Actieprogramma (2010-2013) betreffende de Nitraatrichtlijn; 91/676/EEG*. Maart 2009.

Vrolijk, H.C.J., H.B. van der Veen en J.P.M. van Dijk. *Sample of Dutch FADN 2008; Design principles and quality of the sample of agricultural and horticultural holdings*. Rapport 2010-096. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, december 2010.

Websites

CBS, <<http://statline.cbs.nl/statweb/start.asp?DM=SLnl&LA=nl&lp=applet&THEME=5>> Voorburg/Heerlen, oktober 2007.

DR loket, *Omrekennormen voor varkens- en pluimveecategorieën naar varkens- en pluimvee-eenheden, tabel 11*. Augustus 2011. <www.hetInvloket.nl>.

DR loket, *Gebruiksnormen stikstof en fosfaat*. Augustus 2011.

DR loket, *Dierlijke mest uitrijden*. Augustus 2011. <www.hetInvloket.nl>.

DR loket, *Handreiking bedrijfsspecifieke excretie melkvee versie vanaf januari 2010*.

Bijlage 1

Gedetailleerde vragenlijst van de opdrachtgever

Onderstaand de gedetailleerde vragenlijst van de ministeries van EL&I en IenM. De vragen waarvan bij de opstelling van de offerte al duidelijk was dat het LEI die niet zou beantwoorden, zijn in deze bijlage niet opgenomen. Dat geldt ook voor de vragen die achteraf niet beantwoord bleken te kunnen worden omdat DR of de nVWA daarover geen gegevens hebben aangeleverd. Laatstgenoemde vragen zijn verzameld in hoofdstuk 8.3.

A. Gebruiksnormen en -voorschriften (DR)

Hoe functioneren het gebruiksnormensysteem voor stikstof respectievelijk fosfaat en het stelsel van gebruiksvoorschriften? Zo ja, in welke mate en bij welke bedrijfstypen?

1. In hoeverre worden de drie typen gebruiksnormen (voor dierlijke mest, N-totaal en P-totaal) nageleefd, volgens de cijfers bij DR en nVWA?
2. Komen uit deze cijfers verschillen in naleving naar voren tussen bedrijven die al dan niet gebruik maken van derogatie, tussen verschillende bedrijfstypen en sectoren en tussen regio's?
3. Hoeveel agrariërs binnen welke sectoren en in welke gebieden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen te mogen gebruiken op grond van derogatie?
4. Hoeveel agrariërs binnen welke sectoren en in welke gebieden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hogere fosfaatnorm te mogen gebruiken vanwege een (aangetoonde) fosfaattoestand neutraal, laag of vanwege aangetoonde fosfaatarme bodems?
5. Hoeveel akkerbouwers hebben gebruik gemaakt van de voorziening om bij hoge opbrengsten voor suikerbiet of (frites) aardappelen meer stikstof te mogen gebruiken?
6. Welke bestuurlijke lasten heeft uitvoering en handhaving van het stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften met zich meegebracht voor de overheid? En welke administratieve lasten voor de burger/ondernemer?
7. Wat is de ontwikkeling van de mestproductie in tonnen, N en P in de afgelopen jaren (periode 2006-2009/10), uitgesplitst naar diersoorten? Hoe verhoudt deze zich tot het mestexcretieplafond 2002 in de derogatiebeschikking?

8. Hoe worden de regels voor het uitrijden van mest zoals opgenomen in de BGM nageleefd? Zijn er bepaalde groepen waar de naleving significant minder is dan andere, en wat zijn daar de (vermoedelijke) oorzaken van?
9. In hoeverre is in de akkerbouw (op kleigronden) minder dierlijke mest toegepast sinds de aanscherping van de uitrijperiode?

B. Varkens- en pluimveerechten (DR)

In hoeverre wordt het stelsel van dierrechten nageleefd en wat is de invloed op de mestproductie?

1. Hoe is de ontwikkeling van de hoeveelheid dierrechten in de periode 2006-2009/10 geweest?
2. In hoeverre worden de dierrechten nageleefd? Welke resultaten hebben handhavingsacties op dit punt laten zien?
3. Wat is de omvang van de handel (en samenhangende kapitaalbeslag voor de sectoren) en de latente ruimte (periode 2000-2009/10)?
4. Wat zijn de effecten van de POR-regeling (extra dierrechten) op de omvang van de mestproductie?

C. Verantwoordingsplicht en naleving (nVWA)

Hoe wordt de verantwoordingsplicht nageleefd?

1. In welke mate worden de regels voor verantwoording van mest nageleefd? In hoeverre treden er verschillen op tussen typen bedrijven, sectoren en gebieden?
2. Op welke punten is het reguliere systeem van verantwoording mogelijk fraudegevoelig?
3. Hoe is de ontwikkeling geweest van het aantal melkveehouders dat van de Bex gebruik maakt? Wat is de (vermoedelijke) verklaring voor die ontwikkeling?
4. Hebben bedrijven die gebruik maken van Bex voor zover bekend ook daadwerkelijk minder excreties? Zo nee, waarom niet?
5. Is het gebruik van Bex goed controleerbaar gebleken? Op welke punten is het mogelijk fraudegevoelig?

D. Regels voor transport mest (DR)

Hoe is de naleving van de regels rond mesttransport en is de mestopslagcapaciteit voldoende?

1. Worden de regels voor mesttransport goed nageleefd in spoor 1 en 2?

2. Wat is de omvang van het boer-boertransport op het totaal?
3. In welke mate hebben de regels voor het transport van mest geleid tot zicht op de bestemming van mest in spoor 1 en 2? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?
4. Hoeveel mesttransporten zijn er op jaarbasis uitgevoerd in de periode 2006-2009/10? Om welk type mest ging het daarbij? Waar zaten de leveranciers en afnemers van de mest?
5. Hoe vaak is er in de periode 2006 - 2009/10 gebruik gemaakt van spoor 1 (inclusief boer-boer) en spoor 2?
6. Hoeveel opslagcapaciteit bestaat er voor dierlijke mest in het algemeen en per bedrijf?

E. Algemeen/losse vragen (nVWA, DR)

1. Welke elementen in de mestregelgeving ervaart de sector als lastig, en om welke reden?

Bijlage 2

Berekening N- en P-gehalten in vers gras

Voor de bedrijfsspecifieke excretie worden de N- en P-gehalten in vers gras afgeleid van die in het geconserveerd ruwvoer dat op het bedrijf is gewonnen. Voor N in weidegras geldt: $N/VEM \text{ weidegras} = 1,1 \times N/VEM \text{ geconserveerd gras}$. Voor P in weidegras geldt: $P/VEM \text{ weidegras} = 1,05 \times P/VEM \text{ geconserveerd gras}$. Voor N in vers gras bij zomerstalvoeding geldt: $N/VEM \text{ zomerstalvoeding} = 1,05 \times N/VEM \text{ ingekuild gras}$. Voor P in vers gras bij zomerstalvoeding geldt: $P/VEM \text{ weidegras} = 1,03 \times P/VEM \text{ ingekuild gras}$. Bij een groter aandeel weidegang/zomerstalvoeding wordt meer van de VEM-behoefte van de veestapel gedekt door vers gras met als gevolg dat door de hoger veronderstelde N/VEM-verhouding bij vers gras in vergelijking met geconserveerd gras de N- en P-opname van de veestapel hoger is. Omdat de output in de vorm van melk en vlees niet verandert, leidt dit dus tot hogere N- en P-excreties per dier.

Bijlage 3

Schatting van de hoeveelheid verminderde plaatsingsruimte door minder derogatieaanvragen

Inleiding

Uit de analyse van de gegevens van Dienst Regelingen blijkt dat in drie van de vier grote graasdierprovincies (Overijssel, Gelderland en Friesland) het aandeel in het totaal aantal graasdierbedrijven waarvoor derogatie wordt aangevraagd, is gestegen. In de vierde grote graasdierprovincie, Noord-Brabant, daalt dit. In deze vier provincies is ongeveer 50% van het totaal aantal melkveebedrijven aanwezig. De vraag is welke invloed dit op de plaatsingsruimte van mest op melkveebedrijven. Bedrijven waarvoor geen derogatie geldt, mogen namelijk maar 170 kg stikstof in de vorm van dierlijke mest geven. Bedrijven met derogatie mogen 250 kg stikstof met dierlijke mest geven.

Gegevens

In Noord-Brabant is ongeveer 161.500 ha grasland en voedergrassen aanwezig. Daarvan is 35% voedergras (2010, CBS/LEI). Het zuidelijke zandgebied laat ongeveer dezelfde cijfers zien: ongeveer 160.000 ha grasland en voedergrassen waarvan ruim 36% voedergras. Voor de graasdierprovincies Gelderland en Overijssel bedroeg het percentage voedergrassen in 2010 ruim 20%. Voor het Oostelijk zandgebied is dat 25%, voor het Centraal zandgebied 20%. Het landelijk aantal hectares snijmaïs lag het hoogst in de jaren 2008 en 2009 (ongeveer 240.000 ha). In 2010 was dit bijna 230.000 ha.

Kort voor het in werking treden van het Gebruiksnormenstelsel bedroeg het aandeel snijmaïs in Noordelijk Zand II, Oostelijk zand en Rivierkleigebied 20 à 25% en in het Zuidelijk zandgebied 40%. Veehouders in dat gebied zijn van mening dat een percentage van 40% snijmaïs nodig is (Van den Ham et al. 2009).

Het aandeel graasdierbedrijven met derogatie van het landelijk aantal bedrijven met derogatie steeg in de provincies Overijssel, Gelderland en Friesland en daalde in Noord-Brabant. In absolute zin bleef in de drie eerstgenoemde provincies het aantal graasdierbedrijven met derogatie gelijk, in Noord-Brabant daalde het van 2006 naar 2010 met 600 ofwel met 20%.

Gebruiksnormen en samenstelling mest

Op bedrijven met derogatie mag 250 kg stikstof met dierlijke mest worden gegeven, zonder derogatie is dat 170 kg. Het percentage grasland met een neutrale of lage toestand is in het Zuidelijk Zandgebied aanzienlijk lager dan in de andere zandgebieden. Verwacht mag worden dat op de intensieve bedrijven, dus de bedrijven met veel vee en melk per hectare, de fosfaattoestand van de bodem overwegend in de klasse 'hoog' valt. Dat betekent dat voor die bedrijven voor vrijwel de gehele oppervlakte grond de fosfaatgebruiksnorm voor klasse 'hoog' zal gelden. Die bedraagt 85 kg/ha voor grasland (2012 en 2013) en voor snijmais is 65 kg/ha (2012) respectievelijk 55 kg/ha (2013).

De gemiddelde mestsamenstelling (DJ den Boer) bedraagt per ton dunne rundveemest 4,1 kg stikstof en 1,5 kg fosfaat. Zonder derogatie kan ongeveer 41 ton dunne rundveemest worden gegeven waarmee 62 kg fosfaat wordt gegeven. Dat betekent dat op snijmaisland, zeker na 2012, de fosfaatgebruiksnorm de beperkende factor is. Op grasland is dat in de situatie zonder derogatie de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest.

Uitgangspunten op basis van het bovenstaande

Door geen derogatie aan te vragen steeg het percentage snijmais in Noord-Brabant met 15% naar 40%. Dat is 24.000 ha extra snijmais en even zoveel hectare minder grasland. Op 20% van de bedrijven, waar in 2006 wel derogatie werd aangevraagd, gebeurde dat in 2010 niet. Van de overblijvende 96.000 ha grasland (160.000 x 60%) zal dus op 20% ofwel 19.000 ha de mestafzet beperkt worden door de lagere stikstofgebruiksnorm voor mest. Op deze hectares wordt de fosfaatgift uit met daarmee beperkt tot 62 kg/ha in plaats van 85.

Voor 2013 betekent dit (ten opzichte van 2006):

- 24.000 ha extra snijmais x 30 (85 - 55) =	720.000 kg minder fosfaatruimte
- 19.000 ha grasland zonder derogatie x 23 (85 - 62) =	437.000 kg minder fosfaatruimte
- Totaal naar schatting	1.157.000 kg minder fosfaatruimte

Dit gebeurt op 43.000 ha ofwel 27% van het aantal hectares grasland en voedergewassen in het zuidelijke zandgebied. Dat is ongeveer het verschil in aandeel grasland en voedergewassen in derogatie in 2010 tussen Overijssel en Noord-Brabant.

Deze 1.157.000 kg minder plaatsingsruimte voor fosfaat op melkveebedrijven in het Zuidelijk zandgebied is 1,44% van de nationale totale fosfaatproductie

in dierlijke mest en 6,6% van de nationale totale fosfaatproductie in rundveemest (2010).

Kanttekening

Het bovenstaande is geschat op basis van alle aanwezige hectares grasland en voedergewassen in het zuidelijke zandgebied. Daar zijn dus ook de hectares bij van overige graasdierbedrijven die extensiever zijn dan melkveebedrijven. Anderzijds zijn de intensieve melkveebedrijven, waar het niet aanvragen van derogatie vooral zal spelen, tevens de grotere bedrijven; dus het aandeel grond van het totaal zal daar groter zijn.

Bijlage 4

Voorwaarden voor boer-boermesttransport en voor mesttransport volgens spoor 2

Boer-boermesttransport

In bepaalde gevallen is wegen, bemonsteren en analyseren van mest die van het bedrijf wordt afgevoerd niet verplicht. Zo'n uitzondering is het boer-boertransport, waarbij op het Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM) de opmerkingscode 32 (boer-boer) wordt ingevuld. Voor boer-boertransport gelden de volgende voorwaarden:

- De afstand tussen de locatie waar de mest is geproduceerd en de locatie waar de mest naar toe moet is hemelsbreed niet meer dan 10 km.
- Het afvoerende bedrijf kan minstens 85% van de dierlijke mestproductie (uitgedrukt in kilo's fosfaat) plaatsen op de landbouwgrond die bij het bedrijf hoort. Vanaf 1 januari 2011 is dit percentage verlaagd van 85 naar 80%.
- Het bedrijf mag maximaal 15% van de geproduceerde mest (in kilo's fosfaat) afvoeren zonder wegen, bemonsteren en analyseren. Vanaf 1 januari 2011 is dit 20%.
- De mest wordt rechtstreeks (zonder tussenopslag) geleverd aan de afnemer.
- Zowel de leverancier als de afnemer zijn landbouwbedrijven.

Mestafzet spoor 2

Een andere uitzondering is erkenningsregeling spoor 2. De erkenningsregeling Mestafzet spoor 2 is een alternatieve borging- en verantwoordingsystematiek van mesttransporten en richt zich op mestproducenten en afnemers die in onderling vertrouwen rechtstreeks hun mestafzet en mestaanvoer regelen en daarbij hun eigen verantwoordelijkheid richting milieu en maatschappij willen invullen.

Indien een producent ontheffing in het kader van de erkenningsregeling spoor 2 heeft is het niet vereist dat het transport wordt uitgevoerd door een geregistreerd intermediaire onderneming. Ook AGR/GPS is niet vereist, evenmin als wegen en bemonsteren. Het opmaken van een VDM behoort wel tot de verplichtingen, waarbij op het VDM opmerkingscode 38 wordt ingevuld.

De bedrijven die een ontheffing hebben moeten één op de vijf mesttransporten laten wegen, bemonsteren en analyseren. Deze geanalyseerde gehalten moeten vervolgens gemeld worden aan Dienst Regelingen (DR) door het indienen van een VDM. Uit een stalbalans worden de bedrijfsspecifieke waarden voor fosfaat

en stikstof berekend. Deze berekende waarden kan de producent gedurende het jaar gebruiken.

Momenteel is er in de praktijk één spoor 2-initiatief dat volgens bovenstaande voorwaarden werkt. Daarnaast zijn er twee andere spoor 2-initiatieven die volgens een beperkte uitvoering van bovenstaande beschrijving werken. In beide gevallen geldt de verplichting om het vervoer door een geregistreerd intermediair te laten uitvoeren.

Bijlage 5

Aantal landbouwbedrijven bij de berekening van de administratieve lasten voor 2006 en 2010

In hoofdstuk 6.2 werden de administratieve lasten voor de jaren 2006 en 2010 berekend. Het aantal bedrijven waarop deze berekeningen zijn gebaseerd staat in tabel B4.1

Tabel B4.1 Aantal landbouwbedrijven waarop de berekening van de administratieve lasten is gebaseerd (hoofdstuk 6.2)		
Type landbouwbedrijf	Aantal bedrijven in 2010	Aantal bedrijven in 2006
Landbouwbedrijven	72.180	76.000
Bedrijven met productierechten	13.911	15.000
Landbouwbedrijven met grond	62.507	70.000
Landbouwbedrijven met dieren	48.670	50.000
Landbouwbedrijven met graasdieren	43.292	38.000
Landbouwbedrijven met staldieren	10.606	18.000
Landbouwbedrijven met varkens	6.588	11.000
Landbouwbedrijven met pluimvee	2.155	3.000
Landbouwbedrijven met geiten en/of schapen	11.589	10.000
Melkveehouderijen	18.980	20.000
Bron: Dienst Regelingen (augustus 2011).		

Toelichting op de samenstelling van enkele posten in de tabellen 6.1 en 6.2 van hoofdstuk 6. In grote lijnen gaat het om posten die doelgroepen voor de wet verplicht zijn uit te voeren.

Administratiekosten van intermediairs

- Aanvullende gegevens onderneming: het registreren van vervoermiddelen, bemonsteringsapparatuur, AGR en GPS en het doorgeven van wijzigingen op de opslagen.
- Voeren van administratie: opnemen van de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de administratie, invullen van de H1-staat, archiveren van de machtigingen en de analyse resultaten.

- Overig: bepalen eindvoorraad fosfaat, inzenden van het formulier 'Aanvullende gegevens' en het eventueel corrigeren van de gegevens op het formulier aanvullende gegevens.

Fosfaatdifferentiatie

- Bemonsteren van de grond (landbouwer moet een afspraak maken enz.)
- Bemonsteren en analyse van de grond
- Ontvangst analyseresultaat
- Opgave op de GDI dat hij wil mee doen

Kosten van het mesttransport

- Opmaken en opsturen van het vervoersbewijs.
- Ondertekenen van het vervoersbewijs door verschillende partijen
- Retour sturen vervoersbewijs
- Opsturen gegevens bij laden en lossen
- Bemonstering en weging transport
- Opmaken begeleidingsformulier bij mestmonsters
- Analyse monster
- Archiveren VDM
- Machtiging opstellen
- Kopie machtiging op transport

Er is geen sprake van dubbeltelling met de administratieve kosten van de intermediairs. Archiveren van het VDM bijvoorbeeld is bij het mestvervoer als kostenpost meegerekend, maar niet bij administratie van de intermediair.

NB: dit zijn geen kosten per bedrijf, maar per transport.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

