

**Ex ante analyse van het stelsel van gebruiksnormen  
voor mest en mineralen in de landbouw**

**Dr. P. van Reenen**



# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.	Opdracht en opzet .....	1
1.1.	Aanleiding .....	1
1.2.	De opdracht .....	1
1.3.	Methoden van onderzoek .....	1
1.4.	Voorbehoud .....	1
1.5.	Leeswijzer .....	2
Hoofdstuk 2.	Het stelsel van gebruiksnormen .....	3
2.1.	Inleiding .....	3
2.2.	Gebruiksnorm dierlijke mest .....	3
2.3.	De gebruiksnorm voor de totale stikstofbemesting .....	3
2.4.	Fosfaatgebruiksnorm .....	4
2.5.	Grondloze veehouderijbedrijven .....	4
2.6.	Hoeveelheidsbepaling en administratieve verantwoording .....	4
2.7.	Administratieve verantwoording .....	6
2.8.	Handhaving .....	8
Hoofdstuk 3.	Sturingskracht en fraudedruk .....	11
3.1.	Onnauwkeurigheden in het systeem .....	11
3.1.1.	Dierlijke mest .....	11
3.1.2.	Voer .....	12
3.1.3.	Dieren .....	12
3.1.4.	Excreties .....	13
3.1.5.	Het systeem .....	13
3.1.6.	Betekenis van onnauwkeurigheden .....	13
3.2.	De gecompliceerdheid van het systeem .....	13
3.3.	Fraudedruk .....	14
3.3.1.	De mestmarkt .....	14
3.3.2.	Gevolgen van het beleid voor de mestmarkt .....	14
3.3.3.	Kosten van het nieuwe systeem .....	15
3.4.	Fraudevormen in het systeem van gebruiksnormen .....	15
3.5.	Conclusies .....	16
Hoofdstuk 4.	De acceptatie van het nieuwe beleid .....	17
4.1.	Beleidsrealisatie .....	17
4.2.	De mate van vrijwillige naleving .....	17
4.3.	De ervaren redelijkheid van het beleid .....	17
4.4.	Het nut voor de bedrijven .....	18
4.5.	Conclusies .....	18
Hoofdstuk 5.	De belangrijkste kwetsbare punten nader bezien .....	21
5.1.	Inleiding .....	21
5.2.	De bevindingen van evaluaties van MINAS .....	21
5.3.	Dierlijke mest .....	22
5.3.1.	Algemeen .....	22
5.3.2.	De T 11 analyse .....	22
5.3.3.	De intermediaire sector: handel en transport .....	24
5.4.	Kunstmest .....	25
5.4.1.	Algemeen .....	25
5.4.2.	De T 11 analyse .....	25
5.4.3.	Het importgat en het nut van regulering .....	27
5.5.	Conclusies .....	27
Hoofdstuk 6.	De effectiviteit van het controle en sanctiesysteem .....	29
6.1.	Inleiding .....	29
6.2.	Relevante MINAS ervaringen .....	29
6.3.	De administratieve en strafrechtelijke boetes .....	31
6.4.	Handhavingsprogramma en handhavingsbeleid .....	32

6.5. Het gezag van de AID.....	33
6.6. Conclusies .....	33
Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen .....	35
7.1. Conclusies .....	35
7.2. Aanbevelingen .....	37
Literatuur .....	39
Bijlage 1: Opdrachtbrief.....	41
Bijlage 2: Samenstelling onderzoeksgroep .....	43
Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen .....	44
Bijlage 4: Schema gebruiksnormensysteem .....	45
Bijlage 5: Overzicht mesttransporten.....	47

# Hoofdstuk 1. Opdracht en opzet

## 1.1. Aanleiding

Bij Arrest van 2 oktober 2003 heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat het stelsel van regulerende Mineralenheffingen dat Nederland hanteerde ter voldoening aan de verplichtingen opgelegd door de Europese Nitraatrichtlijn op belangrijke onderdelen niet voldeed aan die richtlijn (Zaak C322/00). Naar het oordeel van het Hof en de diensten van de Commissie kan aan deze verplichting alleen worden voldaan door middel van een stelsel van gebruiksnormen. De diensten van de Europese Commissie hebben te kennen gegeven dat het nieuwe Actieprogramma alleen maatregelen dient te bevatten die volledig in overeenstemming zijn met de Nitraatrichtlijn en met het Arrest van het Europese Hof van 2 oktober. Om die reden zal het huidige stelsel van regulerende heffingen worden vervangen door een stelsel van gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat. Het nieuwe stelsel is voorzien voor 2006 en wordt nu ontwikkeld door het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

## 1.2. De opdracht

Hoewel het nieuwe stelsel nog volop in ontwikkeling is, achtte het Ministerie van LNV het nodig om al in een vroeg stadium een beeld te krijgen van de handhaafbaarheid van het tot dan toen ontwikkelde beleid. De opdracht luidde los geformuleerd om, voorzover mogelijk was, na te gaan hoe handhaafbaar het nieuwe beleid zou zijn. Daarnaast moesten indien mogelijk aanbevelingen worden gedaan om die handhaafbaarheid te verbeteren. De formulering in de opdrachtbrief luidde als volgt:

1. Het toepassen van de Tafel van Elf op het stelsel van gebruiksnormen in twee varianten, die voor aanvang van het onderzoek worden aangereikt. In onderling overleg kan een andere variant in het onderzoek worden betrokken.
2. Het doen van aanbevelingen inzake vergroting van de sturingskracht en handhaafbaarheid van het stelsel.

Nader werd vastgesteld dat het onderzoek zich zou richten op de zogenaamde verfijnde variant van het nieuwe gebruiksnormenstelsel. In die variant wordt de mestproductie voor hokdieren bepaald door de stalbalans. Voor weidevee geldt een excretienorm. Aanvoer van mineralen in voornamelijk dieren en mest en afvoer van mineralen in dierlijke mest en dieren bepalen de productie. De beschikbare grond in feitelijk gebruik bepaalt hoeveel mineralen van een bedrijf moeten worden afgevoerd. Afgevoerde dierlijke mest wordt gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Die verfijnde variant is verder beschreven in hoofdstuk 2 en schematisch weergegeven in bijlage 4 van dit rapport. De opdrachtbrief voor dit onderzoek is te vinden in bijlage 1 bij dit rapport.

## 1.3. Methoden van onderzoek

De volgende onderzoeksmethoden zijn gebruikt:

- a. Secundaire analyse van bestaande literatuur en interne documentatie van het Ministerie van LNV.
- b. Interviews met deskundigen van bij beleid, uitvoering het handhaving betrokken diensten en met vertegenwoordigers uit de landbouw, uit de intermediaire sector en uit de mest en kunstmestsector (bijlage 3).
- c. Expertmeetings met drie groepen deskundigen: een groep bestaande uit deskundigen vanuit de overheid, een groep bestaande uit bedrijfsadviseurs van met name accountantskantoren, de voerindustrie en (kunst)mesthandelaren en een groep vanuit de landbouwsector.

In bijlage 2 is weergegeven hoe de samenstelling van de onderzoeksgroep is geweest. De verantwoordelijkheid voor de rapportage en de inhoud van het rapport ligt uitsluitend bij de externe onderzoeker.

## 1.4. Voorbehoud

Bij dit onderzoek moeten twee voorbehouden worden gemaakt. Ten eerste is deze ex ante analyse uitgevoerd terwijl het beleid nog in ontwikkeling was. Alleen de hoofdlijnen lagen vast. Dat betekent dat, waar in de uitvoering en de handhaving de detaillering vaak de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid bepaalt, deze analyse het nog moet doen zonder een groep belangrijke gegevens. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het ontbreken van de exacte gegevens over de hoogte van de gebruiksnormen die per 2006 zullen gelden. Een tweede voorbehoud is inherent aan ex ante analyses: het zijn voorspellingen

over toekomstig gedrag. De waarde van die voorspellingen varieert. In de analyse is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van aanwezige onderzoeks-, evaluatie- en ervaringsgegevens die een feitelijke basis geven aan de analyse.

Ex ante analyses en oordelen zijn vormen van onzekerheidsreductie voor toekomstig beleid en manieren om potentieel sterke en zwakke plekken in het beleid aan te wijzen. In dat opzicht is een vroege ex ante analyse een voordeel: de kans dat er iets mee kan gebeuren is groter dan wanneer beleid al uitontwikkeld en uitonderhandeld is. Het nadeel is, dat de definitieve versie niet tegen het licht is gehouden. Het verdient aanbeveling een vorm van ex ante analyse te herhalen wanneer een keuze is gemaakt voor het stelsel en het ook meer in detail is beschreven. Ook is denkbaar dat toetsing van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt ingeweven in de beleidsontwikkeling. Het Ministerie van LNV heeft daar in het verleden goede ervaring mee opgedaan

### **1.5. Leeswijzer**

Het tweede hoofdstuk bevat een beschrijving van het systeem van gebruiksnormen in de verfijnde variant. Die variant is voorwerp van analyse in dit rapport. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de onnauwkeurigheden in het systeem, de beweging van de mestmarkt en de kosten van het nieuwe mestbeleid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de kansen op vrijwillige naleving van het mestbeleid en de plaats van controle en sanctionering daarin. Hoofdstuk 5 behandelt de belangrijkste probleemgebieden voor de handhaving: de afvoer van mest en de aanvoer van kunstmest. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de intermediaire sector en aan de mogelijkheden tot regulering van kunstmest. Hoofdstuk 6 concentreert zich op de administratieve en fysieke controle en op de sanctionering. De conclusies en aanbevelingen zijn in hoofdstuk 7 te vinden.

## Hoofdstuk 2. Het stelsel van gebruiksnormen

### 2.1. Inleiding

Per 1 januari 2006 zal MINAS, dat gebaseerd is op verliesnormen, worden vervangen door een stelsel van gebruiksnormen.<sup>1</sup> Dit stelsel strekt tot uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375/1), hierna: Nitraatrichtlijn. Aanleiding voor de invoering van dit stelsel op zo korte termijn is de uitspraak van het Hof van Justitie van 2 oktober 2003 in zaak C 322/00 (Commissie tegen Nederland) ter zake van de uitvoering door Nederland van de Nitraatrichtlijn.

In het nieuwe stelsel komen drie afzonderlijke gebruiksnormen te gelden:

- a. Een gebruiksnorm voor de maximale hoeveelheid dierlijke mest, uitgedrukt in kilogrammen stikstof per hectare per jaar;
- b. Een norm voor de totale stikstofbemesting;
- c. Een gebruiksnorm voor de totale fosfaatbemesting.

Het hierna beschreven stelsel is het stelsel zoals het in dit onderzoek getoetst is. Omdat bij de start van het onderzoek nog niet alle relevante gegevens bekend waren is van een aantal aannames uitgegaan. Als gevolg hiervan kan het stelsel zoals het geformuleerd zal worden in het betreffende wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving enigszins afwijken van het in dit hoofdstuk beschreven stelsel.

### 2.2. Gebruiksnorm dierlijke mest

De gebruiksnorm voor dierlijke mest strekt ertoe te waarborgen dat per hectare landbouwgrond niet meer dierlijke mest op of in de bodem wordt gebracht dan 170 kg N per jaar.

Het gaat hierbij om een absoluut plafond per jaar en per bedrijf. Een middeling tussen verschillende jaren is niet toegestaan en afzetruimte op landbouwgrond die tot andere bedrijven behoort mag niet worden meegeteld. Er wordt alleen rekening gehouden met de eigen grond, te weten de in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is. Wat een bedrijf is wordt beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden. Indien een bedrijf meer mest produceert dan 170 kg stikstof per hectare moet de overtollige mest daadwerkelijk en aantoonbaar van het bedrijf worden afgevoerd.

Het gebruik op jaarbasis wordt berekend op basis van de productie, de aan- en afvoer van dierlijke mest en het voorraadsaldo op het bedrijf. Daarbij moet de productie van dierlijke mest, vermeerderd met de aanvoer en verminderd met de afvoer en vermeerderd of verminderd met het voorraadsverschil steeds kleiner of gelijk zijn aan het aantal hectaren eigen grond vermenigvuldigd met 170 kg stikstof.

De Nitraatrichtlijn staat toe dat lidstaten voor de gebruiksnorm voor dierlijke mest andere hoeveelheden vaststellen dan 170 kg stikstof (Bijlage III.2, onder b). Deze afwijking (derogatie) van de voorgeschreven norm moet worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria. Zodra met de Commissie overeenstemming is bereikt over het op 19 december 2003 ingediende en nog nader aan te vullen actieprogramma, zal Nederland een derogatieverzoek bij de Commissie indienen. Aan een verleende derogatie kan invulling worden gegeven bij ministeriële regeling.

In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat Nederland een derogatie krijgt voor dierlijke mest van 250 kg stikstof voor alle bedrijven met minstens 70% grasland.

### 2.3. De gebruiksnorm voor de totale stikstofbemesting

De norm voor de totale stikstofbemesting houdt in dat het op of in de bodem brengen van N houdende meststoffen moet zijn gebaseerd op een balans tussen enerzijds de stikstofbehoefte van de gewassen en anderzijds de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting.

De gewasbehoefte per gewas of per gewasgroep zullen worden uitgedrukt in een hoeveelheid N per hectare en bij ministeriële regeling worden geregeld. De precieze waarden zijn nu nog niet bekend. De gebruiksnorm per bedrijf wordt berekend door per gewas deze forfaitaire waarde te vermenigvuldigen met

<sup>1</sup> Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer van 3 november 2003, Kamerstukken II 2003/04, 26 729, nr. 59

de oppervlakte van het met die gewassen beteelde areaal en vervolgens de uitkomsten voor alle geteelde gewassen bij elkaar op te tellen. Op jaarbasis geldt daarbij de volgende vergelijking: de productie van dierlijke mest, vermeerderd met de aanvoer van meststoffen, verminderd met de afvoer van meststoffen en vermeerderd of verminderd met het voorraadverschil van meststoffen moet kleiner zijn dan of gelijk zijn aan de gebruiksnorm van het bedrijf.

Voor dierlijke mest wordt daarbij rekening gehouden met het feit dat slechts een deel van de hoeveelheid stikstof in dierlijke mest, alleen de minerale stikstof, beschikbaar komt voor het gewas. De hoeveelheid werkzame stikstof in dierlijke mest wordt uitgedrukt in een percentage van de totale hoeveelheid stikstof, de werkingscoëfficiënt. In dit onderzoek is uitgegaan van een werkingscoëfficiënt van 60% voor alle mestsoorten ongeacht het moment van gebruik.

Over de hoogte van de gebruiksnorm wordt nog overleg gevoerd met de Commissie. Ten aanzien van het aantal gebruiksnormen gaat dit onderzoek uit van één gebruiksnorm per gewas, gedifferentieerd naar vier grondsoorten: klei, veen, niet uitspoelingsgevoelig zand (en löss) en uitspoelingsgevoelig zand (en löss). Er is uitgegaan van tussen de 50 en 100 gewassen waarvoor gebruiksnormen opgesteld zullen worden.

Over de hoogte van de gebruiksnormen wordt nog overleg gevoerd met de Commissie. Voor klei, veen en nat zand zal kunnen worden aangesloten bij de bestaande bemestingsadviezen, die gericht zijn op de landbouwkundig optimale bemesting. In deze adviezen is de in het voorjaar beschikbare hoeveelheid minerale stikstof verdisconteerd, alsmede de nettomineralisatie (alleen voor de veengronden van belang) en de stikstofdepositie

In het algemeen zijn in de bemestingsadviezen geen milieudoelstellingen verdisconteerd. Uit de evaluatie Meststoffenwet 2004 is gebleken dat voor veel gewassen op de uitspoelingsgevoelige gronden de gebruiksnormen op een lager niveau moeten worden vastgesteld om de norm van 50 milligram nitraat per liter in het bovenste grondwater te realiseren. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de gebruiksnormen voor stikstof alleen voor gewassen die geteeld worden op droogzand (en löss) lager zullen zijn dan het landbouwkundig optimum.

## **2.4. Fosfaatgebruiksnorm**

Om te voorkomen dat als gevolg van de derogatie de fosfaatbelasting van de bodem toeneemt, stelt de Commissie als belangrijke voorwaarde een streng fosfaatbeleid dat gericht is op evenwichtsbemesting<sup>2</sup>. De fosfaatgebruiksnorm heeft betrekking op de totale fosfaatbemesting, inclusief fosfaatkunstmest, en zal worden afgeleid van de huidige fosfaatverliesnorm en jaarlijks met ten hoogste 5 kg fosfaat per hectare worden aangescherpt tot het niveau van evenwichtsbemesting is bereikt. Over de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm moet nog overeenstemming worden bereikt met de Europese Commissie. Voor fosfaat gaat dit onderzoek uit van een gebruiksnorm van tussen de 90 en 100 kg per ha inclusief kunstmest.

## **2.5. Grondloze veehouderijbedrijven**

Volledig grondloze bedrijven vallen buiten de reikwijdte van de hiervoor besproken gebruiksnormen. In het stelsel van gebruiksnormen zullen echter ook grondloze veehouderijbedrijven worden verplicht hun mestoverschotten op verantwoorde wijze af te zetten en daarover administratief verantwoording af te leggen. Daarom zal een systeem van mestafleveringsbewijzen van toepassing zijn, vergelijkbaar met het thans op grond van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet geldende systeem.

## **2.6. Hoeveelheidsbepaling en administratieve verantwoording**

Voor de vaststelling of de bepalingen inzake de gebruiksnormen en de verantwoorde afzet van mestoverschotten zijn nageleefd, zijn de volgende, in kilogrammen stikstof en fosfaat uitgedrukte, hoeveelheden van belang:

- de op het eigen bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen,
- de op het bedrijf aangevoerde en van het bedrijf afgevoerde hoeveelheden dierlijke meststoffen,
- de op het bedrijf aangevoerde en van het bedrijf weer afgevoerde hoeveelheden andere dan dierlijke meststoffen en
- het voorraadsaldo van meststoffen.

<sup>2</sup> De Europeesrechtelijke grondslag voor een streng fosfaatbeleid is niet gelegen in de Nitraatrichtlijn zelf, maar in de richtlijnen 75/440/EEG (Drinkwaterrichtlijn), 75/442 (Kaderrichtlijn afvalstoffen) en 2000/60/EG (Kaderrichtlijn water)



#### *a. Geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen*

Bij graasdieren zal de jaarproductie op forfaitaire wijze worden vastgesteld. De geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen wordt bepaald op basis van het gemiddeld in het desbetreffende kalenderjaar gehouden aantal dieren van de onderscheiden diersoorten. Dit onderzoek is ervan uitgegaan dat er voor melkkoeien drie verschillende excretienormen komen afhankelijk van de gemiddelde melkproductie per koe op een bedrijf. De veehouder die meent dat de toepassing van het betreffende forfait hem benadeelt, omdat zijn feitelijke excretie lager is dan het forfait, heeft de gelegenheid om aan te tonen dat zijn feitelijke excretie lager was dan het forfait.

Voor de extensieve bedrijven zal deze wijze van bepaling van de mestproductie in de meeste gevallen geen probleem vormen. Zij hebben voldoende mogelijkheden om bij het gebruik van dierlijke meststoffen een voorzichtigheidsmarge in acht te nemen, om te voorkomen dat, uitsluitend als gevolg van de onnauwkeurigheid van het forfait, de gebruiksnorm wordt overschreden. Toch kan het zo zijn dat een veehouder van mening is dat het forfait voor zijn bedrijf ongunstig uitvalt, bijvoorbeeld omdat zijn dieren door een zorgvuldig samengesteld veevoerrantsoen een lagere werkelijke excretie hebben. Bij een lagere excretiewaarde kan deze veehouder binnen de toepasselijke gebruiksnorm meer mest op zijn eigen bedrijf aanwenden. Als blijkt dat hij bij toepassing van de voor hem ongunstige forfaits een van de gebruiksnormen heeft overschreden, is het aan hem om aan de hand van degelijk onderbouwd bewijsmateriaal aannemelijk te maken dat voor zijn bedrijf een lagere excretiewaarde van toepassing is en dat hij daarmee binnen de gebruiksnormen is gebleven.

Bij op stal gehouden dieren zal de jaarproductie worden vastgesteld op basis van een zogenoemde stalbalans. Daarbij wordt het verschil bepaald tussen enerzijds de hoeveelheid stikstof en fosfaat die in de vorm van veevoer en van dieren in een bepaald jaar in een stal is aangevoerd en anderzijds de hoeveelheid stikstof en fosfaat die in dat jaar in de vorm van dieren en dierlijke producten uit de stal is afgevoerd. Dit verschil komt overeen met de totale stikstof- en fosfaatproductie in dierlijke mest die in dat jaar in de stal heeft plaatsgevonden.

#### *b. Aan- en afgevoerde hoeveelheden dierlijke meststoffen*

Bedrijven met een grotere productie van dierlijke mest dan overeenkomt met 170 kg stikstof per hectare per jaar, zullen dierlijke meststoffen moeten afvoeren om te voldoen aan de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest. Hetzelfde geldt voor de grondloze bedrijven, die alle mest moeten afvoeren. Alle bedrijven en intermediairs die dierlijke mest aan- of afvoeren moeten deze mest wegen, bemonsteren en analyseren.

#### *c. Aan- en afgevoerde hoeveelheden andere meststoffen*

Voor de gebruiksnorm voor de totale stikstofbemesting en voor de fosfaatgebruiksnorm zijn naast de dierlijke meststoffen ook andere stikstof of fosfaat houdende organische meststoffen en kunstmeststoffen relevant. Op het punt van de hoeveelhedsbepaling van deze meststoffen zal worden gewerkt met werkelijke waarden. Voor organische meststoffen als zuiveringsslib, compost en zwarte grond zal daarbij worden aangesloten bij de bestaande regels en protocollen. Bij kunstmest moet ingevolge de krachtens de Meststoffenwet 1947 gestelde regels al steeds op de verpakking of bij de betrokken vracht door de handelaar zijn aangegeven wat de precieze samenstelling van de kunstmest is.

#### *d. Voorraadsaldo van meststoffen*

Voor de bepaling van het gebruik van meststoffen tellen de voorraadverschillen mee. De meest nauwkeurige bepalingwijze is de weging en bemonstering en analyse van alle meststoffen die de opslag ingaan of de opslag verlaten. Dit systeem is echter niet werkbaar. Op basis van de capaciteit van de opslag, de mate van vulling van de opslag en een forfait voor de samenstelling van de meststoffen moet tot een voldoende nauwkeurige benadering van de toename of afname van de voorraad kunnen worden gekomen. Het is daarbij aan de agrariër om in specifieke situaties aannemelijk te maken dat deze uitslagen, bijvoorbeeld door bezinklagen in de mestkelder, niet representatief zijn voor de bepaling van het voorraadsaldo. In dat geval zal hij met nadere bewijsstukken en gegevens over de effecten van die bezinklagen voor de totale samenstelling van de mest in de kelder moeten komen. Overigens kan de veehouder deze effecten over het algemeen vermijden door de mest in de opslag goed te mengen voor afvoer naar derden

Een zekere garantie tegen misbruik van onnauwkeurigheidsmarges bij de vaststelling van de voorraden gaat uit van het feit dat de voorraad nimmer groter kan zijn dan de opslagcapaciteit en dat de eindvoorraad in enig jaar tegelijk de beginvoorraad in het daarop volgende jaar is.

De bepaling van de voorraden kunstmest geschiedt op basis van de daadwerkelijk op het bedrijf aanwezige zakken of andere verpakkingsvormen voor kunstmest en de door de handelaar daarop verstrekte gegevens over de samenstelling ervan.

## **2.7. Administratieve verantwoording**

De regels inzake de administratieve verplichtingen en de gegevensverstrekking moeten nog nader worden ingevuld. Daarbij zal zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de risicobenadering. Voor bedrijven die ten hoogste een productie van dierlijke meststoffen hebben overeenkomend met de gebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kg stikstof per hectare per jaar, kan vanuit een risicobenadering in beginsel een minder zware verantwoordingsplicht gelden dan voor bedrijven die meer produceren en die behoren tot de overschotbedrijven.

Voor alle bedrijven die mest aanwenden geldt te allen tijde dat zij gegevens zullen moeten bewaren waarmee zij desgevraagd aannemelijk kunnen maken dat de bemesting binnen de gebruiksnormen is gebeven en dat overschotmest op een verantwoorde wijze is afgezet. De benodigde gegevens komen goeddeels overeen met de administratie die nu reeds ingevolge artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen moet worden bijgehouden in het kader van MINAS en die voor een belangrijk deel ook reeds voor andere landbouwwetgeving moet worden bijgehouden. De precieze voor de mestwetgeving vereiste gegevens hangen mede af van de regels die in het kader van de hoeveelheidsbepaling als minimumvoorschriften zijn gesteld. Uitsluitend waar dat nodig is voor de inzichtelijkheid van de administratie die wordt bijgehouden op het eigen bedrijf, zullen nadere vormvoorschriften worden gesteld. Als bewaartermijn voor administratieve gegevens geldt een periode van vijf jaar na afloop van het desbetreffende kalenderjaar.

Een voor alle bedrijven geldende verplichting is om ter zake van de aan- en afvoer van vrachten dierlijke meststoffen een zogenoemd mestafleveringsbewijs of vervoersdocument op te maken en in te sturen. Daarop zal hieronder bij punt e nader worden ingegaan.

### *a. Akker- en tuinbouwbedrijven*

In principe kan voor de administratievoering van akker- en tuinbouwbedrijven worden aangesloten bij gegevens over het grondgebruik die worden verstrekt voor de basisregistratie percelen van de Dienst basisregistraties van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De inwinning van deze perceelsgegevens wordt gecombineerd met de gegevensinwinning voor de inkomstenstoeslag van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de landbouwtelling. Hetgeen bij de Dienst basisregistraties is geregistreerd wordt aan het betrokken bedrijf teruggemeld, zodanig dat de akkerbouwer kan volstaan met het doorgeven van mutaties ten opzichte van de registratie. Voor de mestwetgeving volstaat naar alle waarschijnlijkheid één opgave van mutaties per jaar.

Afhankelijk van het detailniveau van de voor de basisregistratie ingewonnen gegevens ten aanzien van gewassen of gewasgroepen en voor- of nateelten en dergelijke, zullen aanvullend op het bedrijf nog nadere gegevens moeten worden bijgehouden en bewaard. Hetzelfde geldt voor het kunstmestgebruik en de eventuele voorraadsaldi van meststoffen. Voor aangevoerde dierlijke meststoffen geldt het onder e besproken systeem van mestafleveringsbewijzen. De verwachting is dat ter zake van de administratie geen nadere vormvoorschriften zullen hoeven te worden gesteld.

Anders dan bij MINAS behoeven de akkerbouwbedrijven niet generiek een jaarlijkse totaalopgave in te zenden ten behoeve van de verantwoording van het mestgebruik. De naleving van de gebruiksnormen wordt steekproefsgewijs gecontroleerd, op basis van de eigen administratie van de akkerbouwer en reeds bij de overheid bekende gegevens. Wel zal worden voorzien in de verplichting om desgevraagd door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op individuele basis gegevens te verstrekken. Denkbaar is dat voorafgaand aan een eventuele fysieke bedrijfscontrole, opgave van nog niet bekende gegevens wordt gevraagd, bijvoorbeeld over het kunstmestgebruik en de voorraadsaldi. Deze jaaropgave wordt beperkt tot circa 5% van de doelgroep. Selectie vindt deels plaats op basis van inhoudelijke criteria en deels op a-selectie basis. Voorts is denkbaar dat bedrijven waarbij een overtreding van de gebruiksnormen is geconstateerd die een vervolg heeft gekregen in de vorm van een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie, in de daarop volgende jaren gevraagd wordt actief opgave te doen.

#### *b. Extensieve veehouderijbedrijven*

Voor graasdierbedrijven met een mestproductie van niet meer dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar geldt voor een groot deel hetzelfde als voor de akker- en tuinbouwbedrijven. De veehouderijbedrijven met grond hebben evenwel veelal een beperkter areaal en een beperktere diversiteit aan gewassen, zodat de perceelsregistratie nog minder lasten zal geven. Bij deze bedrijven is wel het gemiddeld op een bedrijf aanwezige aantal dieren een relevante factor. Ten behoeve van de inzichtelijkheid zal voor vaststelling daarvan voor de betrokken bedrijven, zoals thans al het geval is, een dieradministratie op basis van teldata worden voorgeschreven. Een uitzondering zal evenwel gelden voor diersoorten of diercategorieën waarvan de gemiddelde veebezetting kan worden bepaald op basis van de gegevens verstrekt ingevolge het Besluit identificatie en registratie dieren, de zogenoemde I&R-regeling, gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Dat is thans in ieder geval van toepassing op rundvee.

Voorzover graasdierbedrijven mede aan de hand van de melkproductie of het veevoerrantsoen willen aantonen dat zij een lagere excretie per dier realiseren dan de vastgestelde forfaitaire excretienormen, dan zullen zij daarvoor specifieke gegevens moeten bewaren afkomstig van de (erkende) veevoederleverancier en van de melkfabriek of het Centraal Orgaan Superheffing. Bij de eerste categorie gegevens gaat het om gegevens zoals die thans al in het kader van de Regeling diervoeders worden bijgehouden. Bij de tweede categorie om gegevens die al worden bijgehouden ten behoeve van de superheffingsregelgeving en de eigen bedrijfsvoering.

Houden graasdierbedrijven ook hokdieren, dan zullen ten behoeve van de stalbalans tevens gegevens over de vastlegging van mineralen in dieren en dierlijke producten moeten worden bijgehouden, zoals in het huidige verfijnde spoor binnen Minas. Bedrijven met een beperkte hoeveelheid hokdieren zal evenwel wellicht de mogelijkheid worden geboden om daarvoor met forfaitaire excretiewaarden te werken. Bij bedrijven waar de graasdieren deels op stal worden gehouden zal ook de administratieve verantwoording van het voorraadsaldo dierlijke mest een factor zijn en anders dan bij akker- en tuinbouwbedrijven speelt hier ook de verantwoording van de eventuele afvoer van dierlijke meststoffen via het systeem van mestafleveringsbewijzen.

Zolang het veebedrijf in een jaar niet meer dierlijke mest produceert dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar, zal het, anders dan bij Minas, geen actieve opgave na afloop van het jaar behoeven te doen voor de verantwoording van de naleving van de bemestingsnormen. Een bedrijf dat boven die grens uitkomt, moet eigener beweging de voor intensieve bedrijven voorgeschreven opgave doen (zie hierna onder c). Verder zal - net als bij de akker- en tuinbouwbedrijven - een steekproef van circa 5% van de bedrijven alsmede de groep bedrijven die in het recente verleden de gebruiksnorm overtrad desgevraagd opgave moeten doen van aanvullende gegevens.

Deze gegevens kunnen over het algemeen worden beperkt tot het gemiddelde aantal dieren, anders dan rundvee, het kunstmestgebruik en de voorraadsaldi van meststoffen. Gegevens over veevoederleveranties en melkproductie, voorzover de veehouder zich op gunstiger excretiewaarden beroept, zijn al bekend, door de voerjaaroverzichten die erkende veevoederleveranciers rechtstreeks toezenden, en de gegevens die in het kader van de superheffing zijn verstrekt.

#### *c. Intensieve veehouderijbedrijven*

Voor bedrijven, die meer dierlijke meststoffen produceren dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar, geldt ten aanzien van de administratievoering hetzelfde als voor de categorie graasdierbedrijven die ook hokdieren hebben en een stalbalans moeten bijhouden. De bedrijven zullen evenwel stelselmatig na afloop van het jaar actief opgave moeten doen van nog niet bij de overheid bekende gegevens, in het bijzonder de gemiddelde aantallen dieren, andere dan runderen, het kunstmestgebruik, voorraadsaldi van meststoffen en de relevante dierlijke producten waarin mineralen kunnen zijn vastgelegd. De administratieve lasten zullen derhalve vergelijkbaar zijn met die van Minas, met in achtneming van de vele vereenvoudigingen die zijn doorgevoerd.

#### *d. Bedrijven met derogatie*

Een bijzondere categorie vormen de bedrijven die gebruik kunnen maken van de derogatie, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn, waaraan invulling kan worden gegeven bij ministeriële regeling. Het gevolg van de derogatie zal zijn dat er meer mest binnen het bedrijf kan worden geplaatst. Bij bedrijven met een productie van dierlijke meststoffen van niet meer dan de ingevolge de derogatie geldende gebruiksnorm bestaat derhalve in principe aanleiding voor eenzelfde benadering als bedrijven die niet meer dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar produceren.

#### *e. Mestafleveringsbewijzen*

In het nieuwe stelsel van gebruiksnormen zal een systeem van mestafleveringsbewijzen, ofwel 'vervoersdocumenten' blijven bestaan, vergelijkbaar met het thans op grond van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet geldende systeem. Ingevolge dat systeem moet bij elke feitelijke, fysieke overdracht van een mestvracht door de leverancier en de afnemer een vervoersdocument worden opgemaakt en ondertekend waarin de overgedragen hoeveelheid fosfaat en stikstof in de vracht wordt verantwoord. Dat geldt bij overdracht van de mest door de veehouder aan een mesttransporteur of direct aan de eindgebruiker, maar ook bij de overdracht van de vracht mest door de mesttransporteur aan een andere intermediair (bijvoorbeeld een opslaghouder) of aan een eindgebruiker. Ook elke opslaghouder van dierlijke meststoffen, niet alleen intermediaire ondernemingen maar bijvoorbeeld ook een akkerbouwer met een mestsilo, moet bij feitelijke doorlevering van dierlijke meststoffen aan een derde een dergelijk bewijs opmaken en door de afnemer laten ondertekenen. Bij directe doorlevering zonder tussenopslag door een intermediair van een vracht mest van een leverancier naar een afnemer, kan gebruik worden gemaakt van één, door elk van de drie partijen getekend bewijsstuk. De betrokken partijen moeten elk een afschrift van het vervoersdocument in hun administratie bewaren.

De op de vervoersdocumenten te verantwoorden hoeveelheden fosfaat en stikstof zullen, zoals hierboven is aangegeven, in principe worden bepaald door weging, bemonstering en analyse.

## **2.8. Handhaving**

Het eerder aangehaalde arrest van het Europese Hof van Justitie van 2 oktober 2003 (ro 74 en 75) maakt duidelijk dat een normensysteem moet worden ingevoerd dat aansluit bij de stikstoftoevoer en dat stikstofverontreiniging voorkomt. Het systeem moet preventief werken. Dat vraagt een duidelijk ge- of verbod en punitieve sancties ingeval deze worden overtreden: sancties die behalve een element van ont-neming van economisch voordeel ook een element van bestraffing, van leedtoevoeging, hebben en daarmee afschrikkend werken. Bij punitieve sancties gaat het in het Nederlandse recht primair om strafrecht en bestuurlijke boetes.

Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk om voor de sanctionering van het voorgestelde systeem van gebruiksnormen en aanpalende bepalingen over te stappen van regulerende heffingen naar punitieve sancties in de vorm van bestuurlijke boetes en strafrecht. De nadruk komt op bestuurlijke boetes te liggen; het strafrecht dient als vangnet. Meer precies gaat het daarbij om de mestgebruiksnormen, om de verplichting tot een verantwoorde afzet van het dierlijke mestoverschot, om de voorwaarden verbonden aan uitzonderingen op de gebruiksnormen en om de ondersteunende bepalingen inzake de administratie en gegevensverstrekking en de hoeveelheidsbepaling.

De oplegging van bestuurlijke boetes zal geschieden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, die deze bevoegdheid in de praktijk zal mandateren aan bepaalde functionarissen van zijn Dienst Regelingen en - voor boetes tot maximaal € 340 bij nader omschreven feiten - tevens aan toezichthoudende ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst. Voor de regeling van de bestuurlijke boetes is verder zoveel mogelijk aangesloten bij het voorontwerp 4<sup>e</sup> tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

Het strafrecht zal worden gereserveerd voor de ernstige delicten. Het oordeel over het al dan niet daadwerkelijk instellen van strafvervolging is uiteraard aan het Openbaar Ministerie. Cumulatie van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie voor hetzelfde feit is gegeven het beginsel van "ne bis in idem" uitgesloten. Er wordt een voorziening opgenomen die samenloop uitsluit. Daarbij treedt het bestuursrecht terug ten behoeve van het strafrecht ingeval strafvervolging is ingesteld. Geconstateerde feiten worden ter beoordeling aan het Openbaar Ministerie voorgelegd ingeval de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. Afhankelijk van de reactie van het Openbaar Ministerie, of het uitblijven daarvan binnen 13 weken na de melding, kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Voor de bestuurlijke boetes wordt de in artikel 62 van de Meststoffenwet opgenomen voorziening op het punt van de rechtsbescherming gewijzigd. Tegen besluiten genomen op grond van de Meststoffenwet (de Minasheffing buiten beschouwing gelaten) is thans beroep in één instantie mogelijk, namelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Gegeven het punitieve en daarmee ingrijpende karakter van de bestuurlijke boetes, wordt het wenselijk geacht beroep in twee instanties tegen de oplegging van deze

boetes open te stellen. Daarbij wordt voor de bestuurlijke boetes voorzien in beroep in eerste instantie bij de rechtbank en in hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Het is de bedoeling om in de controle en handhaving extra nadruk te leggen op bedrijven met een hoog milieurisico. Bij geconstateerde overtredingen zal waar mogelijk een lik-op-stuk-beleid gevolgd worden. Sanctionering via bestuurlijke boetes, met strafrecht als vangnet, en in voorkomend geval de toepassing van bestuursdwang, welke laatste mogelijkheid thans al in de Meststoffenwet is opgenomen, bieden daarvoor mogelijkheden. De voorgestelde bepaling inzake de administratieve verantwoording maakt het daarbij mogelijk om al lopende het jaar constateringen te doen en op te treden ingeval aangevoerde hoeveelheden meststoffen door de intermediair niet kunnen verantwoord. Bij herhaalde zware overtredingen biedt de Wet op de economische delicten mogelijkheden voor zwaardere, strafrechtelijke sancties en voor bijkomende maatregelen, zoals het stilleggen van een onderneming. Ook bij kleinere overtredingen, betreffende de administratievoering of het rijden zonder het voorgeschreven mestafleveringsbewijs is het voornemen om aan de toezichhoudende ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst de bevoegdheid te mandateren om ingeval van constateringen op heterdaad bij een fysieke controle van een mesttransport, ter plaatse een boete uit te schrijven. Het zal dan gaan om een boete van maximaal € 340 per overtreding.



## Hoofdstuk 3. Sturingskracht en fraudedruk

### 3.1. Onnauwkeurigheden in het systeem

In dit hoofdstuk zijn de onnauwkeurigheid en de fraudedruk van het stelsel van gebruiksnormen aan de orde. Het in hoofdstuk 2 beschreven systeem van gebruiksnormen kent meerdere onnauwkeurigheden. De onnauwkeurigheid is hierbij het verschil tussen de bepaalde hoeveelheid mineralen en de werkelijke hoeveelheid mineralen die samenhangt met een bepaalde productstroom. In het algemeen geldt dat tellen nauwkeuriger is dan meten en meten nauwkeuriger is dan schatten. Verder is meten in het algemeen nauwkeuriger dan een forfait. Het is op dit moment niet mogelijk om per gegeven de onnauwkeurigheid exact vast te stellen. Hiervoor is meer onderzoek nodig. In het kader van MINAS is door diverse instanties, op beperkte schaal, onderzoek gedaan naar de nauwkeurigheid van diverse gegevens die relevant zijn voor MINAS. Voorzover relevant voor het systeem van gebruiksnormen zijn de uitkomsten daarvan hieronder samengevat.

In Bijlage 4 zijn de datastromen van het nieuwe stelsel weergegeven. Daarbij is aangegeven welke omvang de stromen hebben, welke mate van nauwkeurigheid en welke fraudegevoeligheid de stroom kent.

#### 3.1.1. Dierlijke mest

##### *Bemonstering*

Bij de bemonstering van mest dient onderscheidt gemaakt te worden in vaste en dunne mest. Voor vaste mest is het praktijk dat men met de hand een monster neemt. Veel gegevens zijn daarover niet bekend. Uit een IMAG onderzoek blijkt dat bemonstering met de hand goed kan werken<sup>3</sup>.

Over de bemonstering van dunne mest is meer bekend. In 1996 bleek uit onderzoek van het IMAG dat zich grote onnauwkeurigheden in de bemonstering van dunne mest kunnen voordoen<sup>4</sup>. Zo bleek de invloed van vier vrachten dunne zeugenmest op de onnauwkeurigheid van de bemonstering van varkensmest erg groot. Het wel of niet meetellen van deze vrachten maakte dat de beoogde techniek wel of niet voldeed aan de voorgeschreven maximale onnauwkeurigheid van 15%.

In 2002 heeft het IMAG nogmaals onderzoek gedaan naar de nauwkeurigheid van de bemonstering van dunne mest<sup>5</sup>. In eerste instantie concludeert het IMAG dat de onnauwkeurigheid van de bemonstering voor fosfaat 29% bedraagt<sup>6</sup>. Voor stikstof vindt het IMAG in dit onderzoek een onnauwkeurigheid van 12%. Op basis van een nadere analyse van de data stelt het IMAG deze conclusie bij en komt ze voor fosfaat tot een onnauwkeurigheid van 16%<sup>7</sup>. Ook in dit geval wordt een vracht erg dunne mest (kalvergier) buiten beschouwing gelaten. Tijdens deze nadere analyse is niet gekeken naar de juistheid van de gerapporteerde onnauwkeurigheid voor stikstof.

Uit het onderzoek van het IMAG uit 2002 blijkt ook dat zich bij bemonstering van dunne mest tijdens het lossen een systematische fout voordoet. Op basis van deze conclusie is de regelgeving aangepast en dient dunne mest met ingang van 1 januari 2003 tijdens het laden bemonsterd te worden<sup>8</sup>.

Naast het IMAG heeft ook het Praktijkonderzoek Veehouderij onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van mestbemonstering<sup>9</sup>. Uit het onderzoek van Praktijkonderzoek Veehouderij blijkt dat hoe heterogener de mest hoe onnauwkeuriger de bemonstering.

##### *Analyse*

Alle laboratoria die mestmonsters ten behoeve van MINAS mogen analyseren doen twee keer per jaar mee aan een ringtest, die door de Kwaliteitsdienst Landbouwkundige Laboratoria (KDLL) wordt georganiseerd. Uit het laatste overzichtsrapport van de KDLL over de mestanalyses blijkt dat de herhaalbaarheid<sup>10</sup> van de metingen voor varkensmest ligt tussen de 1,5% en 6,6% voor stikstof en tussen

<sup>3</sup> Hoeksma, P. *Bemonstering droge mest vleeskuikenouderdieren*. Nota P 99-110. Wageningen, IMAG, 1999.

<sup>4</sup> Hoeksma, P., P.J.L. Derikx, N.W.M. Ogink en G.W.M. Willems. *Toetsing van prototype monsternamen-apparatuur voor drijfmest*. Nota P 96-52. Wageningen, IMAG, 1996.

<sup>5</sup> Hoeksma, P. et al. *Bemonsteringsnauwkeurigheid bij laden en lossen van transportvoertuigen voor drijfmest*. Nota P 2002 – 79. Wageningen, IMAG, 2002.

<sup>6</sup> Een onnauwkeurigheid van 29% betekent in dit geval dat er een kans van 2% is dat het fosfaatgehalte in het monster 29% boven het fosfaatgehalte van de bemonsterde vracht mest ligt. Er is eveneens een kans van 2% dat het gehalte in het monster 29% lager ligt.

<sup>7</sup> Hoeksma, P., J.V. van den Berg en M.M.W.B. Hendriks. *Bemonsteringsnauwkeurigheid bij laden en lossen van transportvoertuigen voor drijfmest, aanvullende beschouwingen*. Wageningen, IMAG, 2003.

<sup>8</sup> Wijzigingsregeling reductie administratieve lasten mestregelgeving. Staatscourant 23 december 2002, nr.247.

<sup>9</sup> Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Bezinklagen en bemonstering van varkensmest*. PraktijkRapport Varkens 21. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2003.

<sup>10</sup> Herhaalbaarheid = nauwkeurigheid binnen één laboratorium.

de 2,1% en 11,5% voor fosfor<sup>11</sup>. De reproduceerbaarheid<sup>12</sup> ligt voor varkensmest tussen de 8,4% en 16,4% voor stikstof en tussen de 9,0% en 16,5% voor fosfor. De reproduceerbaarheid is hiermee slechter dan de herhaalbaarheid maar komt overeen met de getallen die men vindt bij analyse van andere stoffen dan dierlijke mest. Het accreditatieprogramma stelt echter geen reproduceerbaarheidseisen aan de laboratoria<sup>13</sup>.

Het Praktijkonderzoek Veehouderij heeft een eigen onderzoek gedaan waarbij van vijf soorten mest twee monsters van dezelfde samenstelling aan negen laboratoria werden aangeboden<sup>14</sup>. Binnen dit onderzoek vergelijkt het Praktijkonderzoek de resultaten per laboratorium per monster met het gemiddelde over de hele groep per mestsoort. Van de 180 analyses wijken er 33 meer dan 5% af van de door de leverancier opgegeven gehalten.

### Bezinklagen

In opslagen voor dierlijke mest ontstaan bezinklagen. Het Praktijkonderzoek Veehouderij heeft onderzoek gedaan naar bezinklagen in de varkenshouderij<sup>15</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat er in vrijwel alle gevallen een bezinklaag ontstaat met hoge gehalten aan fosfaat en stikstof. De diktes van de bezinklagen verschillen sterk en daarmee ook de hoeveelheid stikstof en fosfaat in deze bezinklagen. Uit dit onderzoek blijkt dat er veel door de boer te beïnvloeden factoren zijn die van invloed zijn op het ontstaan van bezinklagen. In vrijwel alle onderzochte stallen is de dikte van de bezinklaag meer dan 10% van de putdiepte. Op het moment dat het gehalte in de bezinklaag het dubbele is van het standaard gehalte is bij een voor 80% gevulde mestopslag de hoeveelheid mineralen in de opslag 12,5% hoger dan zonder bezinklaag.

### 3.1.2. Voer

Het Praktijkonderzoek Veehouderij heeft 22 monsters van mengvoer zoals dat gebruikt wordt op een zeugenbedrijf in twee laboratoria laten onderzoeken op de mineralengehalten<sup>16</sup>. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat de laboratoria die de monsters onderzoeken, regelmatig afwijkingen van meer dan 5% van het opgegeven gehalte vinden. Dit is overigens niet strijdig met de regelgeving<sup>17</sup>. Voor bijproducten heeft het Praktijkonderzoek soortgelijk onderzoek gedaan<sup>18</sup>. Hierbij zijn voor vijf verschillende bijproducten drie tot vijf vrachten bekeken. De in het onderzoek gevonden hoeveelheden fosfaat en stikstof per vracht blijken soms boven en soms onder de door de leverancier opgegeven hoeveelheden te liggen. De verschillen zijn soms kleiner dan 2% en regelmatig groter dan 10%.

### 3.1.3. Dieren

Sinds 1998 zijn binnen MINAS zowel de normen voor de aan- en afvoer van varkens<sup>19</sup> als die voor bepaalde soorten pluimvee<sup>20</sup> gewijzigd. Voor deze diersoorten blijft de aan- en afvoer van mineralen middels dieren relevant. Op basis van een indicatief onderzoek bij varkens is het aannemelijk dat er een aanzienlijke variatie is in de hoeveelheid mineralen die in dieren worden vastgelegd<sup>21</sup>. Dit onderzoek komt tot een verschil van 15% tussen varkens die met droogvoer zijn gevoerd en varkens die met brijvoer zijn gevoerd.

<sup>11</sup> Leeuwen, W. Van, C.J. Putten. *Resultaten van het tweede ringonderzoek 2002*. Rapport nummer R 2.022/mest02-2; TNO Voeding rapportenarchiefnummer V4511/27. Geciteerd in: J. Tuinte, M. van Rietschoten, e.a. *Mesttransporten in het Nieuwe Mestbeleid*, Expertisecentrum LNV, februari 2004, p.36.

<sup>12</sup> Reproduceerbaarheid= nauwkeurigheid tussen verschillende laboratoria.

<sup>13</sup> Bijlage 4 Regeling hoeveelhedsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen. Accreditatieprogramma Dierlijke mest; Samenstelling. Document nummer AP 05.

<sup>14</sup> Timmerman, M., M.A.H.H. Smolders en J.W. van Riel. *Ringonderzoek MINAS-laboratoria*. PraktijkRapport Varkens 7. Lelystad, Praktijkonderzoek Veehouderij, 2002.

<sup>15</sup> Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Bezinklagen en bemonstering van varkensmest*. PraktijkRapport Varkens 21. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2003.

<sup>16</sup> Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Mineralenbalans op afdelingsniveau in de varkensvermeerdering*. PraktijkRapport Varkens 12. Lelystad, Praktijkonderzoek Veehouderij, 2003.

<sup>17</sup> Het Produktschap Diervoeders is verantwoordelijk voor de betreffende regelgeving. Tot 2003 was de Verordening Vvr erkenningsregeling MINAS leveranciers diervoeders 1997 van kracht. Sinds 2003 is de Verordening PDV erkenningsregeling MINAS leveranciers diervoeders 2003 van kracht. Deze eerste verordening bevatte zelf de toetsingscriteria. Sinds de wijziging in 2003 staan de toetsingscriteria in het Besluit PDV bemonsterings- en keuringsprocedure diervoedersector 2003.

<sup>18</sup> Timmerman, M., F.E. de Buissonjé en M.A.H.H. Smolders. *Bemonstering van bijproducten op praktijkbedrijven*. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2004. (in concept)

<sup>19</sup> Staatsblad 2003, 542.

<sup>20</sup> Staatsblad 2000, 539.

<sup>21</sup> Jongbloed, A.W. en R.A. Dekker. *Onderzoek naar het effect van droge mengvoerders of rantsoenen met veel vochtrijke diervoeders op de mineralisatie van het skelet in vleesvarkens*. Lelystad, ID TNO Diervoeding, 2002.



### 3.1.4. Excreties

Over excreties zijn weinig concrete gegevens bekend. Wel is er een discussienota waarin voor melkkoeien een aantal gegevens wordt genoemd<sup>22</sup>. In deze discussienota wordt aangegeven dat de excretie van de melkkoe met de hoogste excretie 100% boven die van de melkkoe met de laagste excretie ligt. Hierbij heeft de melkproductie een aanzienlijke impact, maar is niet de enige verklarende variabele. Het is derhalve aannemelijk dat wanneer er voor melkkoeien drie excretienormen worden vastgesteld afhankelijk van de melkproductie per koe, op een aanzienlijk deel van de bedrijven de daadwerkelijke excretie meer dan 10% afwijkt van de norm.

### 3.1.5. Het systeem

Het Praktijkonderzoek Veehouderij heeft voor meerdere bedrijfssystemen onderzocht of de MINAS-balans sluitend is. Hierbij zijn bij een beperkte groep dieren gedurende één productiecycclus alle aan- en afgevoerde mineralen nauwkeurig bijgehouden. Bij een sluitende balans moet de aanvoer gelijk zijn aan de afvoer.

Het eerste onderzoek heeft betrekking op één ronde guste en dragende zeugen, twee rondes in een kraamafdeling voor zeugen en twee rondes in een afdeling voor gespeende biggen<sup>23</sup>. Hierbij varieerde het overschot op basis van de voorgeschreven berekening van -5,5% tot +1,3% van de aangevoerde hoeveelheid mineralen.

Bij een tweede onderzoek heeft Praktijkonderzoek Veehouderij gekeken naar twee rondes vleesvarkens in vier afzonderlijke afdelingen met per afdeling een ander voerregime<sup>24</sup>. Het in dit onderzoek per afdeling per ronde gevonden overschot varieert van -9% tot +10%.

### 3.1.6. Betekenis van onnauwkeurigheden

Als het gaat om de bepaling van een mineralenstroom zijn er twee soorten afwijkingen, systematische en niet-systematische. Systematische fouten zorgen ervoor dat de omvang van een mineralenstroom telkens onder- of overschat wordt. Buiten de reeds opgeloste problemen met de gehalten in dieren lijken er geen systematische fouten in de hoeveelheidsbepaling te zitten.

Niet-systematische fouten, die we hier onnauwkeurigheden noemen, zorgen ervoor dat een gegeven soms te hoog en soms te laag is. Het blijkt dat er in een aantal belangrijke gegevens (mest en voer) een aanzienlijke onnauwkeurigheid zit. De gevolgen van onnauwkeurigheden voor de sturingskracht moeten nihil zijn. Zij blijken echter in de praktijk niet uit te middelen.

Een individueel bedrijf heeft wel een kans op een boete als gevolg van de onnauwkeurigheid van mestbemonstering<sup>25</sup>. De kans op een onterechte boete is het grootst op bedrijven zonder grond met veel dieren. Dit soort bedrijven voert veel mineralen aan en af en hoe meer aan- en afvoer van mineralen hoe groter de impact van onnauwkeurigheden.

## 3.2. De gecompliceerdheid van het systeem

Gecompliceerdheid is in een aantal opzichten een probleem bij de handhaafbaarheid van regelgeving. Om te beginnen is een gecompliceerde regeling moeilijk te begrijpen en over te brengen. Dat heeft als consequentie dat beleidssubjecten het niet gemakkelijk leren en dat snel irritatie ontstaat over de gecompliceerdheid, irritatie die de acceptatie van het beleid negatief beïnvloedt. Gecompliceerdheid leidt daarnaast vaak tot ingewikkelde juridische formuleringen, die vervolgens weer mogelijkheden bieden tot creatief gebruik van regelgeving door beleidssubjecten en tot moeilijk te bewijzen fraudes of grijs gebruik van regelgeving. Aan de kant van de overheid zorgt gecompliceerdheid vaak voor hoge uitvoeringskosten, tot initiële onduidelijkheid in de uitvoering en de handhaving en voor hoge kosten en vertraging wanneer beleid moet worden aangepast en administratieve systemen en software moet worden veranderd. De ervaringen van het Bureau Heffingen met MINAS weerspiegelen deze problemen. Ook de sector wordt met hoge kosten geconfronteerd.

<sup>22</sup> Aarts, H.F.M. *De excretie van een melkkoe: algemeen generiek, specifiek generiek of toch maar bedrijfsspecifiek? Een discussienota*. Wageningen, Plant Research International, 5 april 2004.

<sup>23</sup> Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Mineralenbalans op afdelingsniveau in de varkensvermeerdering*. PraktijkRapport Varkens 12. Lelystad, Praktijkonderzoek Veehouderij, 2003.

<sup>24</sup> Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Mineralenbalans op afdelingsniveau bij vleesvarkens*. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2004. (in concept)

<sup>25</sup> Zie: Gruijter, J.J. de. *Kans op heffing a.g.v. steekproeffouten bij de bemonstering van drijfmest*. Wageningen, Alterra, 15 januari 2003.

MINAS is in dat opzicht een ingewikkelde regeling<sup>26</sup>. Een regeling waarbij kort na de invoering al een aantal tekortkomingen bleken en een regeling die een groot aantal wijzingen heeft gekend. De nieuwe regeling is voor de intensieve veehouderij vrijwel gelijk aan MINAS. Voor de melkveehouderij is het lastig te beoordelen of het nieuwe beleid meer of minder ingewikkeld is. Voor de akkerbouw en gemengde bedrijven neemt de complexiteit toe als gevolg van het grote aantal gebruiksnormen waar deze bedrijven mee te maken krijgen. Het nieuwe systeem van gebruiksnormen zal derhalve zeker niet eenvoudiger zijn dan het oude systeem van verliesnormen. Duidelijk is, dat hier een bron van fouten en kosten ligt en van weerstand tegen de regeling.

Het dilemma is, dat verfijning van de regelgeving kan leiden tot een grotere rechtvaardigheid van het systeem en dus tot een mogelijk hogere acceptatie. Dat dilemma doet zich bijvoorbeeld voor bij de keuze voor het aantal gewassen waarvoor verschillende gebruiksnormen voor de totale stikstofbemesting wordt vastgesteld. Dat aantal kan sterk variëren. Een groter aantal leidt tot een betere aansluiting bij de werkelijkheid maar ook tot meer reken- en controle werk. Voor een lager aantal geldt het omgekeerde.

### **3.3. Fraudedruk**

#### **3.3.1. De mestmarkt**

De dynamiek van de mestmarkt heeft grote invloed op de fraudedruk in het mestbeleid. Het gaat hierbij met name om de ontwikkeling van de mestafzetkosten. Bij hoge mestafzetkosten is het financiële voordeel voor bedrijven die frauderen hoger dan bij lage mestafzetkosten. De mestafzetkosten voor een veehouder bestaan uit drie elementen, de kosten van het transport inclusief bemonstering etc., winst voor de transporteur en een eventuele vergoeding voor de afnemer van de mest. Afhankelijk van het moment van afvoeren kan het zijn dat er ook een vergoeding betaald moet worden voor opslag van de mest.

Ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van mest zullen zich vooral vertalen in een hogere of lagere bijbetaling voor de ontvangende partij. De vraag naar mest komt met name van akkerbouwbedrijven aangevuld met extensieve veehouderijbedrijven. Hierbij is de vraag naar dierlijke mest in eerste instantie afhankelijk van de hoeveelheid meststoffen die deze bedrijven nodig hebben en de wijze waarop deze bedrijven deze behoefte willen invullen. Hierbij kunnen ze gebruik maken van dierlijke mest, maar ook van kunstmest of andere meststoffen zoals compost. Naast een aantal teeltkundige aspecten speelt de kostenverhouding tussen deze meststoffen een belangrijke rol in de vraag naar dierlijke mest.

Het aanbod van dierlijke mest komt van bedrijven die meer mest produceren dan men op het eigen bedrijf kan gebruiken. Naast de mestproductie speelt het toegestane gebruik op het eigen bedrijf een belangrijke rol.

#### **3.3.2. Gevolgen van het beleid voor de mestmarkt**

Het nieuwe beleid zal ertoe leiden dat de akkerbouw bij gelijkblijvende kosten/opbrengsten voor het gebruik van dierlijke mest minder dierlijke mest zal accepteren. De gebruiksnorm voor dierlijke mest voor fosfaat zal naar verwachting in 2006 op hetzelfde niveau liggen als het totaal van de verliesnorm en het forfait voor afvoer van akker- en tuinbouwproducten zoals deze in 2005 binnen MINAS voor fosfaat gelden. De verwachting is echter dat deze som voor stikstof niet zal opgaan. De extra beperking in het gebruik van stikstof zal leiden tot een afname van het gebruik van dierlijke mest in de akkerbouw.

Hier staat tegenover dat de veehouderij meer mest zal aanbieden. Dit extra aanbod zal voor het grootste deel komen van melkveebedrijven die nu meer dierlijke mest gebruiken dan de straks toegestane 250 kg stikstof uit dierlijke mest. De uiteindelijke omvang van het extra aanbod wordt voor een groot deel bepaald door de omvang van de stijging van de excretienormen waar melkveehouders mee moeten rekenen en de afname van het toegestane gebruik van dierlijke mest als gevolg van de invoering van de gebruiksnorm voor dierlijke mest.

Het LEI heeft een voorlopige berekening gemaakt over het te verwachten mestoverschot. De uitkomsten hiervan wijzen erop dat er een aanzienlijk mestoverschot zal ontstaan. De berekeningen van het LEI zijn gebaseerd op een groot aantal aannamen rond zaken als mestafzetkosten en acceptatiegraad en hebben dus een belangrijk voorbehoud<sup>27</sup>.

Het is feitelijk onmogelijk dat er over meerdere jaren een aanzienlijk mestoverschot bestaat. Een dergelijk overschot zou opgeslagen moeten worden. De daarvoor benodigde opslagcapaciteit is niet beschikbaar. De druk op de mestmarkt als gevolg van de toename van het aanbod en de afname van de vraag zal leiden tot processen die de vraag en het aanbod weer in evenwicht te brengen.

<sup>26</sup> Sorgdrager, W. *Lastige lasten. Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector*. 2002. p. 24.

<sup>27</sup> Luesink, H.H. et al. *Sociaal-economische effecten en nationaal mestoverschot bij varianten van gebruiksnormen; Studie in het kader van Evaluatie Meststoffenwet 2004*. Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 14 april 2004. (in concept).

Op basis van algemene economische principes is te verwachten dat de mestafzetkosten zullen stijgen tot een niveau waarbij veehouders toch alle mest die ze over hebben kunnen afzetten. Een toename van de mestafzetkosten zal diverse gevolgen hebben zoals, een toename van de acceptatie in de akkerbouw, een toename van de export van mest en een toename van de belangstelling voor mestverwerking. De verwachting is dat de akkerbouw het grootste deel van het extra aanbod zal moeten absorberen. Op basis van de door het LEI gepresenteerde getallen is dit theoretisch gezien mogelijk. Opvallend is overigens dat het LEI voor 2006 voor stikstof uitgaat van een groter gebruik van bedrijfsvreemde mest dan het CBS voor 2000 en 2001 heeft geregistreerd, zie bijlage 5. Voor fosfaat zijn de getallen van het LEI ongeveer gelijk aan die van het CBS voor 2000 en 2001.

Zoals hierboven aangegeven is het echter te verwachten dat de akkerbouw per 2006 minder mest zal accepteren dan in 2005. Aangezien de verliesnormen in 2000 en 2001 aanzienlijk soepeler waren dan ze in 2005 zullen zijn zal voor eenzelfde acceptatie van dierlijke mest in de akkerbouw in 2006 aanzienlijk meer betaald moeten worden dan in de jaren 2000 en 2001.

### **3.3.3. Kosten van het nieuwe systeem**

De kosten van het nieuwe systeem bestaan in hoofdlijnen uit de volgende posten:

- Kosten voor de afzet van meer tonnen mest
- Kosten als gevolg van een toename van de mestafzetkosten per ton mest
- Kosten voor de aankoop van kunstmest omdat men minder dierlijke mest mag gebruiken
- Opbrengstderving omdat men niet meer optimaal mag bemesten, voor een deel gecompenseerd door minder kosten voor het gebruik van kunstmest.

Deze kosten worden voor mestaanvoerende bedrijven voor een deel gecompenseerd door extra opbrengsten uit of minder kosten aan het gebruik van dierlijke mest.

Het LEI heeft in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 een aantal berekeningen uitgevoerd om de financiële gevolgen voor de melkveehouderij, de intensieve veehouderij en de akkerbouw in beeld te krijgen. Op het moment van schrijven van deze tekst was er geen definitief rapport over deze berekeningen beschikbaar. Het concept-rapport biedt onvoldoende inzicht in de onderliggende aannames en de samenhang tussen de verschillende berekeningen om iets te zeggen over de kosten van het nieuwe beleid voor de verschillende soorten bedrijven.

### **3.4. Fraudevormen in het systeem van gebruiksnormen**

#### *Twee hoofdvormen*

De fraudedruk in het nieuwe systeem richt zich hoofdzakelijk op twee onderwerpen:

- a. het voorkomen van mestafzetkosten en
- b. het voorkomen van door de boer ongewenst lage bemestingsniveaus.

Ad. a. Het voorkomen van mestafzetkosten speelt vooral bij hokdierbedrijven en de intensievere melkveehouderij. Hierbij hebben bedrijven twee mogelijkheden om de mestafzetkosten te beperken, mest niet afvoeren maar op eigen grond uitrijden en mest tegen lagere kosten in de directe omgeving afzetten in plaats van op grote afstand. Beide opties zijn legaal zolang de gebruiksnormen niet overtreden worden. Bij hoge mestafzetkosten zal fraude ontstaan die twee vormen kan aannemen, een gericht op het komen tot een lagere berekende mestproductie en een gericht op het alleen op papier afzetten van dierlijke mest op lange afstand.

Hiernaast kan er fraude ontstaan met mestmonsters wanneer veehouders proberen de gehalten in de monsters te verhogen.

Ad. b. Op het moment dat een ondernemer een gebruiksnorm onacceptabel laag vindt ontstaat er een druk om met de aanvoer van mest te frauderen. Hierbij gaat het om het aanvoeren van meststoffen zonder dat deze verantwoord worden. Een boer heeft hierbij drie opties. De eerste optie is het aanvoeren van dierlijke mest zonder vervoersbewijs. In gebieden met veel vee zal dit een reële optie zijn. In de gebieden met relatief weinig vee zal dit moeilijk te realiseren zijn omdat er in die gebieden voldoende gebruikers van mest zijn die wel een vervoersbewijs willen tekenen, wat gunstiger is voor degene die de mest afvoert. De tweede optie is kunstmest te kopen en te verzwijgen. Onafhankelijk van het feit of de boer een dergelijke aankoop wel of niet juist in zijn financiële administratie verwerkt, is de kans dat een dergelijk feit ontdekt wordt relatief gering. De laatste mogelijkheid is frauderen met de aanvoer van andere meststoffen waarbij afhankelijk van het type meststof de fraude zal lijken op de fraude bij dierlijke mest of op de fraude bij kunstmest.

Een aandachtspunt in deze is dat het te verwachten is dat de vergoeding die akkerbouwers ontvangen voor dierlijke mest zullen stijgen. Hierdoor wordt het voor akkerbouwers aantrekkelijk om relatief veel dierlijke mest aan te voeren. Ten behoeve van het juist bemesten van de gewassen zal een akkerbouwer altijd een bepaalde hoeveelheid kunstmest willen gebruiken, ongeacht de hoeveelheid dierlijke mest die hij gebruikt. Een toename van het gebruik van dierlijke mest zal het gebruik van kunstmest echter beperken. Het is daarom te verwachten dat een toename van de bijbetaling bij het gebruik van dierlijke mest zal leiden tot meer fraude met het gebruik van kunstmest.

#### *Vorraden*

Een speciaal aandachtspunt in het systeem van gebruiksnormen zijn de voorraden. Ongeacht de wijze waarop ze worden vastgesteld, is het een gegeven dat grote invloed zal hebben in de discussie met vermeende overtreders. Niet dat de voorraad qua omvang in alle gevallen vergelijkbaar is met de aan- en afvoer van een product. De discussie zal meestal gaan over het laatste deel van de gebruikte meststoffen en dan kan een betrekkelijk kleine afwijking in de voorraad grote invloed hebben op de uitkomst. Gezien het feit dat het fosfaatgehalte in bezinklagen in opslagen van varkensmest twee tot vier maal zo hoog is als in de afgevoerde mest is een afwijking van enkele tientallen procenten tussen de geschatte en de daadwerkelijke hoeveelheid mineralen in een mestopslag goed mogelijk.

### **3.5. Conclusies**

- In een verfijnde variant tasten onnauwkeurigheden de sturingskracht aan. Onnauwkeurigheden middelen, in tegenstelling tot de verwachting, niet uit. Dit is een reden tot zorg.
- Onnauwkeurigheden geven problemen in de controle op bedrijfsniveau. Daar is met name bij monsterneming van mest de kans aanwezig van onterechte boetes. Deze kans is het grootst bij hokdierbedrijven.
- Het onnauwkeurigste gegeven in het nieuwe systeem zal de voorraad dierlijke mest op veehouderij bedrijven zijn. Onderzoek naar mogelijkheden om deze onnauwkeurigheid te verkleinen is noodzakelijk.
- Toepassing van het nieuwe stelsel leidt tot een groter overschot aan mest, de omvang ervan is nog slechts bij benadering bekend, maar is vermoedelijk hoog.
- Het gevolg is een navenant hoge fraudedruk. De hoogte van de fraudedruk wordt vooral bepaald door de hoogte van de mestafzetkosten. Bij bedrijven met een slechte financiële positie is het effect van hoge afzetkosten extra voelbaar. Dat vergroot het effect van de fraudedruk.
- Een tweede factor die fraudedruk bepaalt is de hoogte van opbrengstverliezen door gedwongen suboptimale bemesting. De hoogte van de mestafzetkosten heeft op deze fraudedruk geen directe invloed. Wel indirect middels de bereidheid van veehouders om buiten de boeken om extra dierlijke mest te leveren.
- De vermoedelijk hoge fraudedruk stelt hoge eisen aan de acceptatie van de redelijkheid en aan de kwaliteit van het beleid. Is dat laag, dan moet worden teruggevallen op sterk repressieve handhaving die lange tijd moet worden volgehouden.

## Hoofdstuk 4. De acceptatie van het nieuwe beleid

### 4.1. Beleidsrealisatie

Basis voor elke beleidsrealisatie is de bereidheid bij burgers om dat beleid na te leven. Dat geldt ook voor het mestbeleid. Hoe hoger het niveau van vrijwillige naleving onder boeren, hoe gemakkelijker de uitvoering en hoe oppervlakkiger de handhaving kan zijn. Hoe lager de bereidheid tot naleving onder boeren, hoe sterker in het algemeen het beleid komt te rusten op repressieve handhaving: controle, sancties en dwang. Consequentie daarvan zijn hoge kosten voor handhaving en een zware belasting van de handhavingsorganisatie. De handhaving van de visquotering in de jaren tachtig door de AID levert een voorbeeld van een dergelijke situatie. Daarnaast wordt, naarmate het niveau van vrijwillige naleving lager is, en de kosten van naleving hoger zijn, ook de inventiviteit van degenen die zich aan dat beleid willen onttrekken groter. Vaak is die inventiviteit zo groot, dat hij het wint van de regelgever: gaten in de wet worden altijd gevonden, constructies op of over de rand van het toegestane vragen aandacht van wetgever en handhaver en bezwaarprocedures of hoger beroepszaken belasten de controle en rechtsprekende apparaat in aanzienlijke mate. Een zo hoog mogelijke mate van acceptatie is dus van eminent belang voor de naleving van de nieuwe mestwetgeving en voor de uitvoerende en handhavende organisaties.

### 4.2. De mate van vrijwillige naleving

De verwachtingen ten aanzien van de vrijwillige naleving van de nieuwe mestwetgeving zijn laag. Uit de tabel in § 6.1 blijkt, dat slechts 32% van de agrarische sector die met MINAS te maken heeft vrijwillig bereid is om de regeling na te leven. De rest moet daar door controle en sanctionering toe gebracht worden. Dat is een verontrustend lage score, wanneer men bedenkt dat de strengere normen van het nieuwe beleid zullen leiden tot een nog lagere acceptatie van dit beleid dan voor MINAS het geval was. De uitkomsten van de expertmeetings die voor dit onderzoek met een drietal expertgroepen werden gehouden, bevestigen dat beeld.

### 4.3. De ervaren redelijkheid van het beleid

De agrarische sector is in hoge mate gezagsgetrouw. Men vindt in het algemeen dat men zich moet houden aan de wet<sup>28</sup>. Ook de doelstelling van het milieubeleid worden breed gedragen binnen de sector<sup>29</sup>. Deze twee gegevenheden staan in enig contrast tot de manier waarop de redelijkheid van het mestbeleid wordt beoordeeld. Dat oordeel was negatief, hoewel het in de loop van de afgelopen jaren wat naar boven bij gesteld. Al bij de eerste discussies over MINAS in 1994 was er sprake van een lage acceptatie van MINAS binnen de sector<sup>30</sup>. Dat oordeel is vrij lang op een laag peil gebleven. Rijnconsult vond in 2000 dat de acceptatie van MINAS laag was, met name door de verwerping van de gestelde normen<sup>31</sup>. Ook wanneer we kijken naar de periode waarin ervaringen met MINAS werden opgedaan (over 2000 en 2001) en men dus wist waarover men sprak, is het beeld niet erg positief<sup>32</sup>. 77% ervoer het voeren van een MINAS administratie door het jaar heen als zeer belastend. 75% antwoordde op de vraag of de verliesnormen in 2000-2001 goed haalbaar waren positief of neutraal. 70% vond de hoogte van de heffingen onredelijk of zeer onredelijk. In 2002 was het oordeel over de redelijkheid van MINAS wat positiever geworden<sup>33</sup>. Het lijkt er echter op dat deze positieve houding de doelstellingen betreft en niet de praktische uitwerking in MINAS.

In de voor dit onderzoek gehouden expertmeetings over het nieuwe stelsel van gebruiksnormen waarover in hoofdstuk 5 wordt gerapporteerd, was het oordeel over de redelijkheid van het nieuwe mestbeleid opnieuw negatief. De agrarische expertgroep, de expertgroep van de overheid en die van bedrijfsadviseurs van accountantskantoren, voerindustrie en (kunst)mesthandelaren meenden dat de agrarische sector negatief oordeelde over de redelijkheid van het beleid. Een element bij de totstandkoming van dat

<sup>28</sup> Expertisecentrum rechtshandhaving. *Eindrapport Evaluatie Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid Meststoffenwet*. Den Haag 2002, p.42.

<sup>29</sup> Engelbart, F., E. Hus, e.a. *Eindrapport Evaluatie van de Beleving van de Werking van MINAS*. Arnhem, Rijnconsult, 7 juli 2000, p.15. en Backbier, E. en J. van Erp. *Naleving en Beleving van de Meststoffenwet*. Den Haag, B&A, 11 april 2002, p.32.

<sup>30</sup> Werkgroep Controleerbaarheid en Handhaafbaarheid Mineralen aangifte. *Mineralen onder Controle*. Den Haag, 1994, p.24

<sup>31</sup> Engelbart, F., E. Hus, e.a. *Eindrapport Evaluatie van de Beleving van de Werking van MINAS*. Arnhem, Rijnconsult, 7 juli 2000, p.24.

<sup>32</sup> Backbier, E. en J. van Erp, e.a., o.c., p.49.

<sup>33</sup> Expertisecentrum Rechtshandhaving. *Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid evaluatie Meststoffenwet over de jaren 2000-2001*. Den Haag, 2002, p.45 en 47.

oordeel was, dat nu nieuwe groepen agrarische ondernemers te maken krijgen met de gevolgen van het mestbeleid. Akkerbouwers en de extensieve veehouderij krijgen onder het nieuwe regime van de gebruiksnormen voor het eerst te maken met beperkingen in mest en/of mineralengebruik die echt gevolgen zullen hebben voor de bedrijfsvoering en zullen leiden tot kosten of verminderde opbrengsten. In de intensieve veehouderij is men reeds gewend aan kosten, zoals mestafzetkosten, als gevolg van het mestbeleid.

Opvallend is nog dat in de expertmeeting van de agrarische sector de tegenstelling tussen intensieve veehouderij en de rest van de sector naar voren kwam. De intensieve veehouderij werd daarbij verantwoordelijk gehouden voor de gevolgen voor de andere sectoren. Dat geluid kan duiden op een doorbreking van de solidariteit in de sector.

Dit brede negatieve oordeel vormt een belangrijke belemmering bij het zoeken naar mogelijkheden om agrarische ondernemers te bewegen tot vrijwillige naleving van het nieuwe mestbeleid.

#### **4.4. Het nut voor de bedrijven**

Wanneer we kijken naar het nut van MINAS voor de sector, moet eerst worden vermeld dat het oorspronkelijk in zijn kern een bedrijfsmanagementsysteem was. Het maakte het de agrarische ondernemer mogelijk om zijn mineralengebruik in kaart te brengen en te managen en zo zijn gewasopbrengsten te verhogen. Koppeling van dat instrument aan overheidsmilieubeleid had als voordeel dat een binnen de sector ontwikkeld instrument, dat ook nut had voor de sector, werd overgenomen als onderdeel van een overheidsregeling. Dat maakte het MINAS beleid in theorie acceptabel en ook bruikbaar voor de sector. En er is ook feitelijk voordeel behaald : 11% van de bedrijven meldde in 2000 kostenbesparingen te hebben gerealiseerd door de toepassing van MINAS<sup>34</sup>. De gemiddelde hoogte daarvan was fl. 4000,-. Dat gegeven wordt vaak over het hoofd gezien. In de praktijk overheersten in de oordeelsvorming de nadelen van het beleid: heffingen voor mineralengebruik en dus inkomstenverlies, een nieuwe verplichting ook voor ondernemers die geen belang zagen in mineralen management en toenemende administratieve verplichtingen. Die elementen hebben vanaf het begin de bruikbaarheid en voordelen van MINAS voor het eigen bedrijf overschaduwd. Slechts 29% van de agrarische ondernemers vond MINAS de best denkbare aanpak<sup>35</sup>.

In het getoetste stelsel van gebruiksnormen, zien we dat een aantal MINAS onderdelen, maar nu omgezet in een gebruiksnormen kader zijn overgenomen in het nieuwe stelsel<sup>36</sup>.

Een stelsel van gebruiksnormen, zeker wanneer de normen door grondgebruikers als laag worden ervaren, heeft een sterke prikkel om de hoeveelheid mineralen die men mag gebruiken zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit maakt het stelsel van gebruiksnormen nagenoeg even nuttig voor het mineralenmanagement als MINAS. Die delen van de sector die voor hun productiviteit niet sterk georiënteerd hoeven zijn op mineralenmanagement, maar wel verplicht worden om de boekhouding te gaan voeren, ervaren alleen een extra belasting. Het is plausibel dat daar het negatieve oordeel ook zal gelden voor het nut van het stelsel van gebruiksnormen voor de eigen bedrijfsvoering. Toch zit in het kennelijk nut van het instrumentarium een argument dat ook in de voorlichting sterker gebruikt kan worden en dat in sommige sectoren de acceptatie positief kan beïnvloeden.

#### **4.5. Conclusies**

- Het niveau van vrijwillige naleving van het nieuwe stelsel is laag en vormt een belangrijke belemmering bij beleidsrealisering.
- De redelijkheid van het beleid wordt laag gewaardeerd. Dat negatieve oordeel beperkt de mogelijkheden om tot een hogere mate van acceptatie van het beleid in de agrarische sector te komen in aanzienlijke mate.
- In herinnering wordt gebracht dat in het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat de geschatte fraudedruk van het nieuwe stelsel hoog zou zijn.
- Naleving moet voor het grootste deel worden afgedwongen. Dat vergt een kwalitatief

<sup>34</sup> Engelbart, F., E. Hus, e.a. *Eindrapport Evaluatie van de Beleving van de Werking van MINAS*. Arnhem, Rijnconsult, 7 juli 2000, p.24.

<sup>35</sup> Engelbart, F., E. Hus, e.a. *Eindrapport Evaluatie van de Beleving van de Werking van MINAS*. Arnhem, Rijnconsult, 7 juli 2000, p.21.

<sup>36</sup> Elzen, G.J.F. van, en C.P.A. van Wagenberg. *Mineralenmanagement in de varkenshouderij*. Rapport nr 12. Wageningen, Agro Management Tools, 2003, p.12 en Vermeij, I. *Mineralenmanagement in de pluimveehouderij*. Rapport nr 13. Wageningen, Agro Management Tools, 2003, p.14.

goede voorbereiding en uitvoering van de regelgeving en van de uitvoering met name op de mate waarin deze regelgeving geschikt is voor sanctionering. Het vraagt daarnaast een intensieve en volgehouden controle en sanctionering.

- Hoewel er een negatief oordeel bestaat over het nut van de regeling voor de agrarische sector, heeft een deel voordeel gehad van de invoering van MINAS. Nagegaan moet worden of voor het nieuwe stelsel iets soortgelijks te verwachten is. Zo ja, dan moet dat gegeven bij de voorlichting meer nadruk krijgen.





## Hoofdstuk 5. De belangrijkste kwetsbare punten nader bezien

### 5.1. Inleiding

De afvoer van dierlijke mest en de aanvoer van kunstmest zijn in hoofdstuk 3 aangewezen als de twee processen die binnen de voorgenomen nieuwe wetgeving van belang zijn wanneer het gaat om overtreding van regelgeving. Te lage afvoer van mest en te hoge aanvoer van kunstmest zijn kernovertredingen die een bedreiging vormen voor het nieuwe beleid omdat het om grote stromen dierlijke mest en minerale meststoffen gaat en om overtredingen die niet gemakkelijk zijn vast te stellen. In dit hoofdstuk worden de T 11 analyses van deze twee kernovertredingen behandeld.

Eerst worden enkele hoofdbevindingen van recente evaluaties van MINAS weergegeven die van belang zijn voor het nieuwe stelsel.

### 5.2. De bevindingen van evaluaties van MINAS

In het kader van de evaluatie van MINAS in 2002 is een tweetal analyses uitgevoerd naar de fraudegevoeligheid van MINAS: een kwantitatieve analyse van frauderisico's werd uitgevoerd door het bureau NRG<sup>37</sup> en een oordeel meer vanuit het perspectief van de administratieve controleleer werd gegeven in de rapportage van het bureau SVB<sup>38</sup>. Aangezien het nieuwe stelsel voor het verfijnde deel belangrijke elementen uit MINAS heeft behouden, is het oordeel voor die elementen van belang voor het nieuwe stelsel van gebruiksnormen.

#### *De risico analyse: een effectieve Basisregistratie Percelen*

Uit de risicoanalyse van NRG komt een centrale voorwaarde voor een goed werkend controle systeem naar voren: de aanwezigheid van een effectief percelen registratiesysteem als belangrijke factor voor de fraudegevoeligheid van het grootste deel van MINAS. Uit die analyse bleek dat de aanwezigheid van een goed werkende Basisregistratie Percelen de handavingsrisico's van MINAS verminderde van gemiddeld klasse 4 naar gemiddeld klasse 2<sup>39</sup>. Dat is de op een na laagste risicoklasse. De risicovermindering geldt ook voor de getoetste variant van het gebruiksnormen systeem<sup>40</sup>. Bij een slecht werkende BPR is de vraag naar de grondoppervlakte slecht te beantwoorden en te controleren en daardoor treedt voor de meeste bedrijfstypen een hoger risico op fraude op.

Bij een effectief werkende Basisregistratie Percelen wordt het belang van de accountantscontrole in MINAS marginaal<sup>41</sup>. Een goed werkende Basisregistratie Percelen is een voorwaarde voor een goed controlesysteem zonder grote controlerisico's. Alleen de intermediaire sector blijft nog gevoelig.

In een verfijnd systeem, waarbij het aantal forfaitaire aangiften zoveel mogelijk is teruggebracht, wordt, wanneer de Basisregistratie Percelen goed functioneert, de intermediaire aangifte dominant in het risico. Met name de export en vaste mest zijn factoren die daarbij de aandacht verdienen<sup>42</sup>.

#### *De analyse vanuit de administratieve controleleer*

Uit de evaluatie vanuit het perspectief van de accountancy komt een aantal tekortkomingen en aanbevelingen naar voren die ook voor het nieuwe systeem van belang zijn. Een zwak punt is de beperktheid van feitelijke controles. Er was geen onderzoek naar het aantal dieren. Geen onderzoek naar overeenstemming tussen de hoeveelheid aangevoerde en zelf geproduceerde meststoffen en de mestafleveringsbewijzen. Daardoor kan niet worden vastgesteld of beneden de vastgestelde grens is gebleven<sup>43</sup>. Ook bleven reacties van Bureau Heffingen en AID op bevindingen van de accountants achterwege<sup>44</sup>. Belangrijke aanbevelingen zijn:

<sup>37</sup> Otterlo, R.W. van en M. van het Bolscher. *Risicoanalyse MINAS*. Arnhem, NRG, 21 maart 2002.

<sup>38</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. *Rapportage inzake fraudegevoeligheidsoordeel MINAS*. april 2002.

<sup>39</sup> Otterlo, R.W. van en M. van het Bolscher, o.c., p.31-32.

<sup>40</sup> Bij een goed werkende basis percelen registratie is bij het gemengde bedrijf dat al met een forfaitair systeem werkt sprake van een hoog risico. Daarnaast komt nu ook de melkveehouderij komt onder een forfaitair systeem als het gaat om de excretie. Aangezien de aan- en afvoer van mest op deze bedrijven relatief onbelangrijk is, kan je stellen dat voor de melkveehouderij, grofweg 40% van het areaal en 40% van de bedrijven met een forfaitair stelsel te maken krijgen

<sup>41</sup> Otterlo, R.W. van en M. van het Bolscher, o.c., p.31-32.

<sup>42</sup> Otterlo, R.W. van en M. van het Bolscher, o.c., p.33.

<sup>43</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. *Rapportage inzake fraudegevoeligheidsoordeel MINAS*. april 2002, p.8.

<sup>44</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. o.c., p.11.

- De vanaf het aangiftejaar 2000 verplichte accountantswerkzaamheden bij de aangifte hebben in deze een bijzondere toegevoegde waarde<sup>45</sup>.
- De resultaten van de accountantscontrole moeten worden betrokken bij de behandeling van aangiften en aanleiding zijn tot deelwaarnemingen door de AID.
- Aandacht moet worden besteed aan de ontwikkeling van zogenaamde normatieve gegevens voor de administratieve controle.
- Zoek aansluiting bij externe bronnen: Laser, Belastingdienst, het kadaster, de grondkamer, I&R en de Basisregistratie Percelen<sup>46</sup>.
- Laat AID en/of Bureau Heffingen zich zelfstandig vergewissen van de juistheid van gegevens

#### *De accountantscontrole*

In beide evaluatierapporten wordt gerefereerd aan de inmiddels weer afgeschafte verplichte accountantscontrole binnen MINAS. Het belang van deze controle is volgens deze rapporten groot, zeker wanneer de Basisregistratie Percelen niet betrouwbaar is. Er was een aantal redenen voor afschaffing van de controle. De belangrijkste was de geringe meerwaarde in relatie tot de hoge kosten. Vermindering van administratieve lasten, het geringe gebruik ervan door Bureau Heffingen en de onvolledigheid van gegevens in betrekkelijk veel rapportages waren daarnaast van belang. Bovendien is via accountantscontrole de werkelijkheid veelal niet te achterhalen. In het nieuwe stelsel is niet voorzien in een herinvoering van de verplichte accountantscontrole. Dat is alleen verantwoord, wanneer de Basisregistratie Percelen tijdig op orde kan worden gebracht en op orde kan blijven.

### **5.3. Dierlijke mest**

#### **5.3.1. Algemeen**

Afvoer van dierlijke mest is in het nieuwe stelsel van gebruiksnormen van belang, omdat een lagere dan voorgeschreven afvoer leidt tot lagere mestafzetkosten. Doorgaans vindt die afvoer dan alleen administratief plaats. Naast een lagere mest afvoer kan ook opgave van hogere gehalten aan mineralen in de mest tot voordeel leiden. Het gaat bij deze overtreding om bedrijven met een mestoverschot.

Onder de huidige MINAS regeling is het afvoeren van minder mest, of het frauderen met gehalten een overtreding. Er is onderzoek gedaan naar opzettelijke overtreding van MINAS regelgeving. Volgens een steekproef uit de doelgroep overtreedt 9% opzettelijk MINAS regelgeving. Experts schatten dat op 23%<sup>47</sup>. Onderzoek binnen de sector leidt tot de conclusie dat het om 9% van de aangifteplichtigen gaat. Handhavers schatten dat percentage op 21%. Daarnaast is het vermelden waard dat de AID in 25% van de controles van MINAS aangiften ook inderdaad een overtreding constateerde in de aangifte en in 8% van de controles bleek aan een administratieve verplichting niet voldaan te zijn. Het ging hier echter om gerichte controles en niet om a-selecte controles<sup>48</sup>.

Bij het waarderen van de aangedragen cijfers is het van belang dat deze cijfers betrekking hebben op de periode 1998 tot en met 2001. Een periode met aanzienlijke spanningen op de mestmarkt en hoge mestafzetkosten.

#### **5.3.2. De T 11 analyse**

Met behulp van een drietal expertgroepen is via een T11 analyse een schatting gemaakt van de nalevingsgeneigdheid van de agrarische sector bij de nieuwe regelgeving met betrekking tot dierlijke mest. In een T11 analyse worden gegevens verzameld over de vrijwillige nalevingsgeneigdheid van een regeling, over de effectiviteit van controle en tenslotte over de effectiviteit van beschikbare sancties. In dit geval is dat gedaan met behulp van expertschattingen<sup>49</sup>. Er zijn drie groepen experts bevraagd, een bestaande uit agrarische ondernemers, een van beleids-, uitvoerings- en controleambtenaren en een van bedrijfsadviseurs van met name accountantskantoren, de voerindustrie en (kunst)mesthandelaren. De scores van de expertgroepen en de totaalscores zijn weergegeven in onderstaande tabel.

<sup>45</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. o.c., p.15.

<sup>46</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. o.c., p.7.

<sup>47</sup> Expertisecentrum Rechtshandhaving. *Eindrapport Evaluatie Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid Meststoffenwet*. Den Haag, april 2002, p.34.

<sup>48</sup> Expertisecentrum Rechtshandhaving o.c., p.36.

<sup>49</sup> Door de groepen experts, 11-12 personen, werd eerst de T11 vragenlijst met scoremogelijkheden van 1-10 individueel ingevuld. Daarna werd mondeling commentaar geleverd op alle items. Deze commentaren werden verslagen en zijn gebruikt als achtergrond informatie bij de analyse.

**Tabel 1: Dierlijke mest**

Overtreding: te weinig dierlijke mest afvoeren	totaal	agrarische sector	overheid	adviseurs
T 11 dimensie:				
1. <b>Kennis van regels:</b> bekendheid	7	6	7	8
2.1. <b>Kosten naleving</b>	6	7	6	6
2.2. <b>Opbrengsten overtreding</b>	6	5	6	7
2.3. <b>Kosten overtreding</b>	5	6	4	6
2.4. <b>Opbrengsten naleving</b>	5	5	4	5
2.5. <b>Naleven in het belang van reputatie</b>	+2	+3	-1	-2
3. <b>Redelijkheid regeling volgens de sector</b>	-2	-3	-1	-2
4.1. <b>Volgen van oordeel handhavers door sector</b>	+1	0	+2	+1
4.2. <b>Gezagsgetrouwheid sector</b>	+4	+5	+3	+4
5. <b>Informele controle:</b> informele correctiekans	0	+1	0	0
6. <b>Informele meldingskans:</b> meldingsbereidheid	2	2	2	2
7.1. <b>Controlekans:</b> op administratieve controle	6	5	6	6
7.2. <b>Controlekans:</b> op fysieke controle	5	4	5	5
8.1. <b>Detectiekans:</b> bij administratieve controle	5	4	5	6
8.2. <b>Detectiekans:</b> bij fysieke controle	5	4	6	5
9. <b>Selectiviteit</b>	5	4	6	6
10. <b>Sanctiekans</b>	6	6	5	7
11. <b>Sanctie-ernst:</b> gevoelde sanctiehoogte	7	8	7	6

In het algemeen wordt een score lager dan 6 op een van de controle en sanctie items als een risico beschouwd.

Een eerste observatie is dat de oordelen van de drie verschillende expertgroepen dicht bij elkaar liggen. Opvallend in de scores is verder het negatieve oordeel over de redelijkheid van het beleid. Die lage waardering gekoppeld aan de negatieve balans op het punt van de kosten en de baten van het nieuwe mestbeleid en de geringe kracht van informele sociale controle maken dat de vrijwillige of spontane nalevingsbereidheid van het beleid laag is. De kracht zal moeten komen van de controle en sanctiekracht. Die zijn echter ook laag. Met name de betrappingskans (8.1, 8.2) bij een uitgevoerde controle wordt laag ingeschat. Het is aannemelijk dat de score van de degenen die in de sector werkzaam zijn, de laagste, indicatief is. De enige kracht in het beleid lijkt het gegeven dat er vrees bestaat voor de hoge sancties, een factor die een lage detectiekans kan compenseren. Uit deze T11 analyse komt een ongunstig nalevings- en handhavingperspectief naar voren.

Bij de waardering van deze scores door de expertgroepen moet bedacht worden dat belangrijke elementen van het huidige mestbeleid in het nieuw ontworpen beleid nog steeds voorkomen. Dat geldt met name de afvoer en het transport van dierlijke mest. Alle expertgroepen, zo kan gesteld worden, spreken uit ervaring van een aantal jaren.

### 5.3.3. De intermediaire sector: handel en transport.

Bij de afvoer van mest speelt het transport een sleutelrol. De betreffende data zijn weergegeven in bijlage V. De intermediaire sector verzorgt de afvoer, de opslag en de aanvoer van mest. Door die sector worden vraag en aanbod van mest op elkaar afgestemd en worden producent en afnemer van mest bediend. De opslagfunctie maakt het mogelijk om fluctuaties in vraag en aanbod op te vangen en de intermediaire sector houdt zich naast transport en opslag ook bezig met de bewerking, met name mixen, van dierlijke mest. De handel en het transport hebben een scharnierfunctie in de controle van af- en aanvoer van dierlijke mest. Wanneer transport en opslag controleerbaar worden is de afvoer van mest beheersbaar. Hoewel daarover geen zekerheid bestaat is het beeld binnen de sector en bij de AID, dat thans op vrij grote schaal wordt gefraudeerd met het transport van dierlijke mest<sup>50</sup>.

Voor het transport geldt onder MINAS een erkenningsregeling die bestaat uit een aantal eisen aan de monsternemer. Verder zijn aan de erkenning voorwaarden verbonden. Vanuit het oogpunt van controle is die regeling ontoereikend. Handel en transport van mest waren en zijn zwakke punten in het controlesysteem van dierlijke mest. Van de controle, handhaving en sanctionering door de overheid is tot nu geen merkbare invloed uitgegaan op het gedrag van de intermediaire sector<sup>51</sup>.

Het Expertisecentrum van het Ministerie van LNV geeft in een recent onderzoek naar Mesttransporten een aantal oorzaken voor dat tekort<sup>52</sup>:

- De ontoereikendheid van de erkenningsystematiek.
- Afwezigheid van fraudebestendige bemonsteringsapparatuur voor dunne en voor vaste mest.
- Moeilijke controleerbaarheid van export.
- Omvangrijke fysieke controles voor mesttransporten bij schaarse AID menskracht.
- Calamiteiten hebben controle herhaaldelijk en voor lange perioden stilgelegd.
- Complexe en deels tegenstrijdige regelgeving.
- Moeizame samenwerking tussen uitvoerende instanties.
- Toepassing van regulerende heffingen die jarenlang niet geëffectueerd is geworden.

Het Expertisecentrum schetst drie scenario's om mesttransporten te reguleren. Het eerste is gericht op maximale sturingskracht, het derde op minimale uitvoeringslasten en een tweede scenario schetst een tussenweg. Een waardering van de sturingskracht van de drie scenario's levert het volgende beeld op<sup>53</sup>.

		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Sturingskracht bij:				
	Dunne mest	++	0/-	-
	Vaste mest	+	+	+/-
	Export	+	+	+/-
Uitvoeringslasten overheid		-	+	+
Adm. Lasten bedrijfsleven		-	+0	+

Ten opzichte van de huidige situatie betekent:

++ een sterke verbetering

+ een verbetering

o ongewijzigd

- een verslechtering

Gezien de omvang en het belang van de afvoer van dunne mest voor de realisering van de milieudoelstellingen van het beleid, is alleen de variant die op maximale sturingskracht is gericht vanuit een oogpunt van controleerbaarheid aanvaardbaar. In die variant nemen de kosten voor de sector toe en ook die voor de overheid. Gezien de geringe omvang van de intermediaire sector zijn die kosten voor de sector zeker van belang, maar relatief gering.

Er is een groot milieubelang gemoeid met een goede uitvoering van het mestbeleid en daarmee met een goede en gecontroleerde afvoer van mest. De goede controleerbaarheid van mesttransporten is een essentiële voorwaarde voor het slagen van het gehele mestbeleid. Dat belang rechtvaardigt een goede regulering van de gehele intermediaire sector en maakt de introductie van een systeem dat ook scherpe

<sup>50</sup> Tuinte, J. en M. van Rietschoten, e.a. *Mesttransporten in het Nieuwe Mestbeleid*. Ede, Expertisecentrum LNV, februari 2004, p.27.

<sup>51</sup> Tuinte, J. en M. van Rietschoten, e.a., o.c., p.46.

<sup>52</sup> Tuinte, J. en M. van Rietschoten, e.a. o.c., p.46.

<sup>53</sup> Tuinte, J. en M. van Rietschoten, e.a. o.c., p.11.

kwalitatieve eisen stelt aan de wijze waarop transport, handel en opslag plaats vinden, noodzakelijk. Van de beschreven manieren om de sector te reguleren, generieke voorschriften, vergunningen, erkenning, certificering en registratie, heeft regulering via generieke voorschriften de voorkeur. De variant waarbij mest wordt beschouwd als afvalstof is niet in de overwegingen betrokken.

Regulering van de intermediaire sector schept gunstige condities voor initiatieven op het terrein van kwaliteitsbevordering en kwaliteitscontrolesystemen. Die initiatieven kunnen inspelen op de behoefte aan omschreven en gegarandeerde samenstellingen van en gehalten mineralen in dierlijke mest in delen van de akkerbouw, de groenten- en fruitteelt. Een professionele intermediaire sector kan het gevolg zijn. De overheid dient de ontwikkeling van zulke systemen te stimuleren. Een dergelijke ontwikkeling vraagt een grote inspanning van deze sector die op dit moment met name op prijs concurreert.

De regelgeving van de intermediaire sector zou ondermeer voorwaarden moeten stellen aan het transport (melding vooraf) en aan de gebruikte voertuigen. Voor wat betreft de voertuigen zijn de volgende eisen van belang:

- a. De mogelijkheid tot vaststelling van de locaties van laden en lossen via GPS door de overheid.
- b. Weging van mestgewicht via aan boord geïnstalleerde meetapparatuur, goedgekeurd door het Nederlands Meetinstituut (NMI).
- c. Aanwezigheid van automatische bemonsteringsapparatuur die voldoet aan een aantal eisen betreffende de fraudebestendigheid van de apparatuur.

De aanbeveling van het Expertisecentrum om het hele proces van wegen, bemonsteren en analyseren tegen het licht te houden op procedures, apparatuur en administratieve afhandeling wordt hier overgenomen.

Het is voor de ordening van de intermediaire sector van belang dat fysieke controles van de AID metterdaad het vervoer zonder erkenning controleert, omdat in die handhaving de mogelijkheid ligt voor de ontwikkeling van de intermediaire sector. De investeringen die voor het erkende transport nodig zijn zijn slechts verantwoord, indien ook effectief het illegale transport kan worden bestreden. De boete-hoogtes en de boetesnelheid moeten daaraan zijn aangepast.

## **5.4. Kunstmest**

### **5.4.1. Algemeen**

Kunstmestaanvoer is aangewezen als een van de activiteiten die het meest gevoelig was voor regelovertrading. Aanvoer van kunstmest is in het nieuwe stelsel van gebruiksnormen naar verwachting van belang, omdat de toepassing van mest aan een maximum is gebonden. Dat maximum is betrekkelijk scherp met het oog op het voorkomen van uitspoeling van stikstof en fosfaat naar grond- en oppervlaktewater. Die norm zal voor een klein deel van de gewassen op zand en voor een groot deel van de gewassen op droog zand betekenen dat er sub-optimaal bemest moet gaan worden. Zo'n bemesting leidt tot lagere opbrengsten. Afhankelijk van de grond zullen sommige teelten in het geheel niet meer mogelijk zijn. Sommige ondernemers zullen uitwijken naar andere gewassen, andere zullen genoeg nemen met een lagere opbrengst en een aantal zal via de toepassing van een hoger dan toegestane kunstmestgift toch optimale resultaten willen bereiken. Die toepassing zal beboetbaar en strafbaar zijn.

### **5.4.2. De T 11 analyse**

Met behulp van een drietal expertgroepen is een schatting gemaakt van de nalevingsgeneigdheid van de agrarische sector bij de nieuwe regelgeving met betrekking tot kunstmest. Het betreft hier dezelfde groepen als in § 5.3.2. In de onderstaande tabel zijn de scores weergegeven.

**Tabel 2: Kunstmest**

Overtreding: teveel kunstmest aanvoeren	totaal	agrarische sector	overheid	adviseurs
T 11 dimensie:				
1. <b>Kennis van regels:</b> bekendheid	7	6	7	7
2.1. <b>Kosten naleving</b>	6	7	6	6
2.2. <b>Opbrengsten overtreding</b>	7	6	8	7
2.3. <b>Kosten overtreding</b>	5	5	4	5
2.4. <b>Opbrengsten naleving</b>	5	5	4	5
2.5. <b>Naleven in het belang van reputatie</b>	+1	+3	-1	+2
3. <b>Redelijkheid regeling volgens de sector</b>	-3	-4	-4	-1
4.1. <b>Volgen van oordeel handhavers door sector</b>	+2	+2	+1	+2
4.2. <b>Gezagsgetrouwheid sector</b>	+4	+5	+4	+4
5. <b>Informele controle:</b> informele correctiekans	-1	0	-3	0
6. <b>Informele meldingskans:</b> meldingsbereidheid	2	2	2	1
7.1. <b>Controlekans:</b> op administratieve controle	5	4	4	6
7.2. <b>Controlekans:</b> op fysieke controle	3	2	4	4
8.1. <b>Detectiekans:</b> bij administratieve controle	4	3	3	6
8.2. <b>Detectiekans:</b> bij fysieke controle	4	2	6	5
9. <b>Selectiviteit</b>	5	4	4	7
10. <b>Sanctiekans</b>	6	6	6	7
11. <b>Sanctie-ernst:</b> gevoelde sanctiehoogte	7	7	7	6

In het algemeen wordt een score lager dan 6 op een van de controle en sanctie items als een risico beschouwd.

Een eerste observatie is dat de oordelen van de drie verschillende expertgroepen dicht bij elkaar liggen. Opvallend in de scores is verder het zeer negatieve oordeel over de redelijkheid van het beleid. Het oordeel over de betrokkenheid van kunstmest in het stelsel van gebruiksnormen is nog lager dan het al negatieve oordeel over het beleid met betrekking tot dierlijke mest. Die lage waardering gekoppeld aan de negatieve balans op het punt van de kosten en de baten van het nieuwe mestbeleid en de geringe kracht van informele sociale controle maken dat de nalevingsbereidheid van het beleid laag is. De kracht zal moeten komen van de controle en sanctiekracht. Die zijn echter ook laag. Met name de inschatting van de betrappingskans is zeer laag en het is aannemelijk dat de score van de degenen die in de sector werkzaam zijn, de laagste indicatief is. Kunstmestaanvoer is gemakkelijk te verbergen en buiten de boeken te houden, is het signaal. De enige kracht in het beleid lijkt het gegeven dat er vrees bestaat voor de hoge sancties, een factor die een lage detectiekans kan compenseren. In dit geval is de betrappingkans zo laag, dat daar weinig zicht op is. Uit deze T11 analyse komt een ronduit ongunstig nalevings- en handavingsperspectief naar voren.

Laag is ook hier de waardering van het gezag van de controleambtenaren.

### 5.4.3. Het importgat en het nut van regulering

Er is een aantal manieren om de toepassing van kunstmest onder controle te brengen. Ze worden in deze paragraaf kort behandeld. Ze hebben allemaal in de praktijk een en dezelfde handicap: het importgat. Het importgat is een aanduiding van de situatie dat in onze buurlanden, in België en in Duitsland, geen regeling geldt die het mogelijk maakt om de verkoop van kunstmest te controleren. Zo'n regeling is van belang, omdat een uitsluitend Nederlandse regeling voor de controle op de verkoop van kunstmest zonder effect blijft wanneer ondernemers hun kunstmest in het buitenland vrij kunnen kopen. In de Nederlandse situatie met zijn lange grens en zijn betrekkelijk korte rijafstanden is te verwachten dat, wanneer in Nederland de levering van kunstmest aan regels gebonden wordt, buitenlandse kunstmest zal worden geïmporteerd. Op die import is geen controle mogelijk. Een akkerbouwer rijdt naar België, laadt een aanhangwagen vol kunstmest, en rijdt terug naar zijn bedrijf. Hij kan eventueel ook nog een bon voor een ander product meebrengen. Denemarken, waar een heffingensysteem op kunstmest bestaat, wordt een levendig grensverkeer in kunstmest gerapporteerd<sup>54</sup>. Het wordt in Duitsland gekocht en buiten de boeken en het controlesysteem gehouden. Gezien de korte grens die Denemarken heeft met Duitsland en de lange rijafstanden is dat een handicap voor de handhaving, maar een beperkte. De lengte van de grens van Nederland met zijn buurlanden en de relatief korte rijafstanden maken de kans op omvangrijke importen in Nederland tot een reële.

Er is naar twee oplossingen gekeken om de handel in kunstmest onder controle te brengen: naar een heffingensysteem en naar een erkenningensysteem. Denemarken hanteert een heffingensysteem. Agrarische ondernemers betalen een prijs voor kunstmest waarin een heffing is opgenomen (de mest is belast met een heffing) en kunnen die heffing naderhand terugkrijgen. De regeling werkt goed, met uitzondering van het grensgebied. Een tweede regeling is een erkenningensysteem waarbij de ondernemer zijn kunstmest alleen via een erkende kunstmestleverancier mag leveren. De leverancier meldt zijn leveranties aan de overheid, die zo een controlemiddel in handen krijgt. Een dergelijk systeem bestaat al voor voer. Beide systemen zijn in principe geschikt om de kunstmestmarkt te reguleren. Het verschil is de financiële component. Die maakt het Deense systeem in eerste instantie duurder omdat hij gepaard gaat met financiële transacties en bijbehorende administraties. Het maakt het waarschijnlijk ook effectiever, omdat het sanctiemechanisme ingebouwd is. Het is mogelijk dat de kostenbesparingen die het Deense systeem geeft op het controle apparaat in vergelijking met een erkenningensysteem het uiteindelijk goedkoper maakt dan een erkenningensysteem. Dat kan met de nu beschikbare gegevens niet worden vastgesteld.

Ongetwijfeld gaat van een heffingen- of erkenningensysteem een regulerende werking uit. Die regulerende werking blijft echter beperkt door het importgat. Wanneer daarmee inkomstenderving kan worden beperkt blijft het belang van het importgat groot. De effectiviteit van regulering van kunstmest hangt dus af van de vraag of de ons omringende landen op overeenkomstige manier hun kunstmest gaan reguleren en dat vraagt om een regeling op Europees niveau. Wil handhaving effectief zijn, dan is dat de enige weg. Komt die Europese regeling er niet, dan valt te overwegen om van regulering af te zien. Repressieve handhaving zal nauwelijks mogelijk zijn. Regelgeving op Europees niveau zet zoden aan de dijk; dan kan het importgat gedicht worden doordat ook buitenlandse leveranciers verplicht kunnen worden hun leveranties op te geven. De vraag of het dan zal gaan om een heffingensysteem of een erkenningensysteem wordt dan relatief onbelangrijk en mede afhankelijk van de keuzes van andere landen. Een nationale regulering moet dus gepaard gaan met initiatieven om op Europees niveau te komen tot een regulering van kunstmest. Pas als ook die er is, is ook de nationale regeling effectief.

## 5.5. Conclusies

- Onregelmatigheden met het afvoeren van mest vormen het belangrijkste sturingsrisico. Het risico is redelijk beheersbaar via de beschreven administratieve controle in combinatie met fysieke controles en een strikte regulering en toezicht van de intermediaire sector via generieke voorschriften. Die regulering dient bij te dragen tot een verdere professionalisering van de intermediairs. Voor de intermediaire sector moet ook een verplichte accountantscontrole overwogen worden.
- Met betrekking tot het nationale en internationale vervoer is niet nagegaan wat de gevolgen zijn van een regeling waarbij mest als afval wordt beschouwd. Het is de moeite waard om die variant nader te beschouwen.
- De aanvoer van kunstmest is heel slecht te controleren. De nabijheid van lange grenzen maakt aanvoer van kunstmest en de toepassing ervan in de praktijk nauwelijks controleerbaar.

<sup>54</sup> Mondelinge mededeling n.a.v. studiebezoek van ambtenaren van het Ministerie van LNV aan Denemarken.

- Regulering van de aanvoer via een systeem van erkende kunstmestleveranciers is nuttig, maar alleen effectief wanneer tegelijkertijd een aanzet wordt gegeven tot regulering van kunstmest op Europees niveau. Pas als die ook gerealiseerd is, is controle op kunstmest goed mogelijk.
- Een goede Basisregistratie Percelen is een voorwaarde voor een goede controleerbaarheid van het nieuwe stelsel.
- Aandacht moet worden besteed aan de ontwikkeling van zogenaamde normatieve gegevens voor de administratieve controle.
- Aansluiting bij externe bronnen zoals Laser, de Belastingdienst, het kadaster, de Grondkamer, I&R en de Basisregistratie Percelen, maakt het mogelijk om verschillende administratieve gegevens te vergelijken<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. *Rapportage inzake fraudegevoeligheidsoordeel MINAS*. april 2002, p.7



## Hoofdstuk 6. De effectiviteit van het controle en sanctiesysteem

### 6.1. Inleiding

In het nieuwe stelsel van gebruiksnormen is afgezien van heffingen. Administratieve en strafrechtelijke boetes bij overtreding van gebruiksnormen komen daarvoor in de plaats. Op basis van de ervaringen met het huidige MINAS wordt een aantal observaties en aanbevelingen gedaan over het controle- en sanctiesysteem.

De effectiviteit van een sanctiesysteem wordt bepaald door de zekerheid van haar toepassing, de snelheid waarmee de reactie volgt en de mate van strengheid er van, hier het toegebrachte nadeel. Dat is in het bijzonder het geval wanneer de bereidheid tot vrijwillige naleving van regelgeving laag is. Dat is het geval bij het mestbeleid en dat is haar achilleshiel. De volgende tabel die betrekking heeft op MINAS maakt die afhankelijkheid duidelijk<sup>56</sup>.

Nalevingsoriëntatie	Feitelijk gedrag	Percentage
Er is neiging tot naleven	Leeft na	17%
	Overtreedt per ongeluk	15%
Er is neiging tot overtreden	leeft na indien afgedwongen	40%
	Leeft incidenteel bewust na	19%
	Overtreedt bewust herhaaldelijk	9%

Slechts 32% van de populatie is geneigd tot naleven. De rest moet tot naleving gebracht worden met negatieve sancties. Ten aanzien van 9% daarvan is dat heel moeilijk te realiseren, gezien de geringe gevoeligheid voor sanctiedreiging. Het is aannemelijk dat de uitkomsten voor MINAS ten minste ook voor het nieuwe stelsel van gebruiksnormen van toepassing zal zijn. Het is redelijk te veronderstellen dat de percentages voor het nieuwe stelsel, dat strenger is, nog lager zullen zijn.

Wanneer vrijwillige naleving niet op een hoger peil wordt gebracht, is repressieve handhaving het belangrijkste instrument om het beleid te realiseren. Handhaving bestaat uit controle en sanctionering. De kwaliteit van de administratieve en fysieke controle zijn voor het opleggen van sancties belangrijke voorwaarden.

### 6.2. Relevante MINAS ervaringen

#### *De administratieve controle en de handhaving*

De ervaringen die tot nu toe met sanctie- en heffingensystemen in de mestwetgeving en het mestbeleid zijn opgedaan stemmen in een aantal opzichten niet vrolijk.

De administratieve controle werkte traag tot veel te traag, het aantal fouten en correcties was hoog, de gegevens die door de accountants bij de verplichte accountants controle werden aangeleverd, werden niet gebruikt en het aantal bezwaren tegen de heffingen was hoog. Een aantal evaluatierapporten wijst op die tekortkomingen<sup>57</sup>. De effecten van deze tekortkomingen waren met name zo pijnlijk omdat het gehele heffingen- en controlesysteem dat was ontwikkeld, zou moeten gaan rusten op een geavanceerd geautomatiseerd systeem voor gegevensverwerking van administratieve MINASgegevens. Daarbij zou een groot deel van de controleactiviteit van administratieve aard zijn en een relatief klein deel zou nog van fysieke aard zijn, gestuurd door risicosignalen van Bureau Heffingen en voor een deel a-select. Deze opzet, op zich goed doordacht, leek in veel opzichten op de methodiek van de Belastingdienst. Wat niet was voorzien is, dat het tijd kost om gegevensbestanden van beleidssubjecten op te zetten en zeker om die overeenkomstig de werkelijkheid te krijgen, en dat het tijd en gewenning kost om een betrekkelijk

<sup>56</sup> De gegevens komen voor in een interne notitie van de interne LNV werkgroep Handhaving van het nieuwe mestbeleid. Ze zijn ontleend aan het Expertisecentrum Rechtshandhaving. *Eindrapport Evaluatie Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet*. Den Haag, april 2002,

<sup>57</sup> SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. *Rapportage inzake fraudegevoeligheidsoordeel MINAS*. april 2002, p.14 en Rapport Algemene Rekenkamer, geciteerd in : Expertisecentrum Rechtshandhaving. *Eindrapport Evaluatie Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid Meststoffenwet*. Den Haag, april 2002, p.21.

groot deel van het klantenbestand tot vrijwillige opgave van voor hen nadelige gegevens te krijgen. Met de onvolledigheid en de geringe betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens viel de controlestrategie en misschien ook wel een deel van de heffingenopzet in duigen.

Er is een aantal oorzaken voor deze tekortkomingen. Een belangrijke is, dat bij de invoering van MINAS de noodzaak ontstond om een groot aantal administratieve gegevens te gaan verwerken waarvoor geautomatiseerde systemen werden ontwikkeld. De ontwikkeltijd daarvoor was echter te kort, tot laat waren wijzigingen noodzakelijk als gevolg van de discussie tussen Minister en de Kamer over MINAS. Daarbij kwam dat door weerstand vanuit de agrarische sector, waaronder de mestboycot en de invoering van de Wet Herstructurering Varkenshouderij, veel extra werk op Bureau Heffingen terecht kwam. Bovendien werden ook na de invoering van MINAS talrijke wijzigingen in het systeem en de normatiek voor het heffingensysteem aangebracht. De geautomatiseerde systemen waren daarop niet afgestemd. Ook was het aantal correcties in de aangiften hoog. Het beroep dat daarnaast nog op het Bureau Heffingen werd gedaan in verband met de uitvoering van nieuw beleid en het omzetten van mestproductierechten naar varkensrechten en pluimveerechten completeerde de overbelasting.

De gevolgen voor de uitvoering en de handhaving van de regeling waren groot: vertragingen en fouten; uitloop van de periode waarbinnen heffingen werden opgelegd of bezwaren werden gehonoreerd, niet verwerken van de uitkomsten van de verplichte accountantscontrole, terugloop van het serviceniveau en fouten, die vervolgens weer tot bezwaarschriften leidden die weer veel extra werk opleverden.

#### *De AID controles*

Voor de snelheid, maar ook voor de zekerheid van de sanctionering was deze ontwikkeling heel slecht. Niet alleen kon het jaren duren voordat een heffing werd opgelegd, maar ook de fysieke controle van de AID was voor een deel afhankelijk van gegevens die door Bureau Heffingen werden aangeleverd. Die volgde dus ook tot jaren na de aangifte. Enkele experts uit de sector meldden dat zij al vier jaar op uitsluitel over hun aangifte wachtten. Een laatste pijnlijke gevolg van deze gang van zaken was, dat de bereidheid tot vrijwillige naleving van de regelgeving binnen de agrarische sector verder afnam, een ontwikkeling die het toch in dat opzicht kwetsbare beleid niet kon hebben.

Net als bij Bureau Heffingen is de AID bij de controle van MINAS gehandicapt geweest door externe factoren. In de eerste plaats was dat natuurlijk de inzet bij calamiteiten: de varkenspest, Mond- en Klauwzeer en de vogelpest. Daardoor is van de geplande controlestrategie bij perioden weinig terechtgekomen. Ondanks dat heeft de AID vorderingen gemaakt met de analyse van administratieve en controlegegevens om de selectiviteit van de handhaving verder te vergroten. Verder was de AID voor een deel afhankelijk van de door Bureau Heffingen aan te leveren administratieve gegevens voor opvolgende selecte controles. De daar ontstane achterstanden hadden ook hun weerslag op de AID. Selecte controles komen vaak lang na de aangifte. In 2000 en 2001, het jaar van de MKZ-crisis, zijn geen a-selecte controles uitgevoerd. In die jaren zijn 2500, resp. 3000 selecte controles uitgevoerd op ongeveer 84.000 bij MINAS betrokken bedrijven, dat is resp. 3% en 3,6%<sup>58</sup>. Overigens een gezien de omstandigheden nog hoog aantal. Een van de gevolgen is geweest dat, althans naar het beeld van de sector, in de transportsector nauwelijks gecontroleerd wordt<sup>59</sup>. De handhavingsstrategie, die zich voor zijn fysieke controles baseerde op een combinatie van selecte en a-selecte controles en die een solide en waterdichte administratieve controle als centraal element hadden, is niet gerealiseerd.

#### *Onderschatte uitvoering en handhaving*

Ministers en bestuursdepartementen hebben de neiging uitvoeringproblemen te onderschatten. Productie van beleid heeft doorgaans voorrang boven de uitvoering en de uitvoerbaarheid. De gevolgen daarvan kunnen zo groot zijn, dat de realisering van het beleid daardoor sterk wordt belemmerd of soms onmogelijk wordt. Directies van uitvoerings- en handhavingdiensten hebben doorgaans niet de macht en soms ook niet de moed om de beperkingen van hun instrumentarium en hun organisaties krachtig voor het voetlicht te brengen. Voor de nieuwe mestregelgeving is het noodzakelijk dat voldoende tijd en capaciteit wordt vrijgemaakt voor de voorbereiding van de uitvoering: de voorlichting, het administratieve systeem, de behandeling en controle van aangiften. De tijd nodig voor een goede voorbereiding dient bepalend te zijn voor de datum van ingang en niet de politieke wil of de Europese eis om de regeling voor een bepaalde datum te laten ingaan. Gezien de kinderziekten die aan elk systeem kleven, is het van belang om ook tijd te nemen om met ondersteuning van de sector te oefenen met de werking van

<sup>58</sup> Expertisecentrum Rechtshandhaving Ministerie van Justitie. *Eindrapport Evaluatie Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid Meststoffenwet over de jaren 2000 en 2001*. Den Haag, april 2002, p.39.

<sup>59</sup> Interview vertegenwoordiger transportsector

ontworpen nieuwe systemen. Dat kan de kwaliteit ervan ten goede komen en ook de efficiency verder vergroten. Een goed werkend Bureau Heffingen is noodzakelijk voor een goede controle en voor de bestuurlijke of strafrechtelijke sanctionering.

Het is niet onwaarschijnlijk, en dat is een verder argument, dat de bereidheid van het openbaar Ministerie om capaciteit vrij te maken voor de strafrechtelijke vervolging van zware overtredingen mede zal afhangen van de kwaliteit van het administratieve verwerkings- en controle systeem van het Ministerie van LNV.

Wellicht ten overvloede moet gewezen worden op de compliance vernietigende werking van ontoereikende en trage administratieve afhandeling van aangiften. De goede strategieën van de Belastingdienst in dit opzicht kunnen hier als voorbeeld dienen.

#### *Snelheid, zekerheid en zwaarte*

Snelheid, zekerheid en strengheid van sancties bepalen de effectiviteit ervan. Op snelheid scoort MINAS heel laag, op zekerheid is slechts een beperkt oordeel mogelijk gezien de gebrekkige gegevens, maar gezien de T11 scores op de effectiviteit van de controles is ook hier het perspectief somber en op strengheid laat MINAS ook belangrijke steken vallen gezien het lage aantal en de betrekkelijk geringe hoogte van de heffingen.

### **6.3. De administratieve en strafrechtelijke boetes**

Het ligt in het voornemen overtredingen van de nieuwe mestregelgeving in beginsel met bestuurlijke boetes te lijf te gaan. Alleen voor de zwaardere vergrijpen zou het economisch strafrecht moeten worden gehanteerd. Voor die verdeling is iets te zeggen. Bestuurlijke boetes kunnen door het betreffende bestuursorgaan worden opgelegd, een situatie die wanneer niet in beroep wordt gegaan of bezwaar wordt aangetekend, een snelle afhandeling mogelijk maakt. De capaciteit van het O.M. is beperkt en niet aan te sturen vanuit een bestuursdepartement en ook daarin ligt een praktisch argument voor bestuurlijke sancties. Het is goed om te bedenken dat de eisen die aan bestuurlijke beboeting worden gesteld ook tot kosten leiden.

Een eerste opmerking betreft de kwaliteit van het bestuurlijke boetestelsel. Het is onderworpen aan de eisen neergelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht en in het verlengde daarvan aan dezelfde in Europese regelgeving neergelegde zorgvuldigheidseisen als het strafrecht. Dat betekent dat een stelsel van administratieve boetes een aparte organisatorische voorziening vraagt binnen het bestuursorgaan dat namens de minister bevoegd is tot oplegging van de boetes. Voor de functionarissen binnen de eenheid belast met de oplegging van de boetes, - de boete-inspecteurs - moeten afzonderlijke kwaliteitseisen worden opgesteld en eventueel opleidingsmogelijkheden worden gezocht om aan die eisen te voldoen.

Daarnaast moet een cultuur groeien waarin boete-inspecteurs de vrijheid hebben om afwijkend van door hun "collega's" aangedragen feiten, af te zien van boeteoplegging. Het gegeven dat ook bestuurlijke boetes volgens Europees recht een "criminal charge" opleveren in de zin van artikel 6 van het "Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens" moet leiden tot nadere oriëntatie op de juridische beperkingen om gegevens te verzamelen tegen bedrijven of personen die verdacht worden van overtreding van de gebruiksnormen. Het ligt voor de hand dat de hoofdlijnen van de beperkingen die ten aanzien van een verdachte binnen het strafrecht gelden, ook voor het bestuursrecht gelden.

#### *Plausibiliteit*

Voor de uitvoering van het werk moet ook rekening worden gehouden met een aantal procedurele eisen. Een van de belangrijkste daarvan is dat de betrokkene op de hoogte wordt gesteld van het voornemen om hem een administratieve sanctie op te leggen en hij in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze daarover kenbaar te maken. Het zienswijzegesprek stelt de betrokkene in de gelegenheid om gegevens en argumenten aan te dragen om zich te verdedigen tegen de tegen hem ingebrachte feiten en de voorgestelde sanctie.

Het zienswijze gesprek is van groot belang bij het boetebesluit, omdat in dat gesprek degene aan wie een voornemen tot sanctionering de redengeving is meegedeeld, argumenten en stukken kan aanvoeren om aan te tonen of aannemelijk te maken, dat hij zich aan zijn wettelijke verplichting heeft gehouden. De mogelijkheid om zogenaamde plausibiliteitselementen te laten meewegen in de besluitvorming zijn hier expliciet aanwezig. Voor zienswijzegesprekken moeten voorzieningen worden getroffen, mogelijk

centraal, maar liever nog decentraal, om te voorkomen dat degenen die bezwaar willen aantekenen daarvoor lange reizen moeten maken.

Voor het opleggen van boetes en voor de uitvoering van zienswijzegesprekken zijn procedures van het grootste belang. Die moeten worden ontwikkeld en getoetst op effectiviteit en op juridische houdbaarheid. Ze kunnen voorkomen dat de Bestuursrechter op die gronden boetebesluiten van de boete-inspecteurs vernietigt. Het ontwerpen van tarieven voor bepaalde typen overtredingen en verschillende zwaartes vergemakkelijkt het werk van de boete-inspecteurs en voorkomt willekeur en druk op de inspecteur. Ook voor het zienswijzegesprek moeten bij voorkeur eisen worden gesteld aan de vorm waarin tegenbewijs kan worden geleverd.

#### *Gegevens en bewijsvoering*

Al eerder is opgemerkt dat de duivel in de details schuilt. Het is daarom goed dat er een overleg is tussen het Ministerie van LNV en het O.M. Dat, of een soortgelijk overleg, zou zich ook voor de categorie bestuurlijke boetes moeten buigen over de mogelijkheden en de complicaties die de aanwijzing van bepaalde strafbare feiten met zich meebrengt en de consequenties van bepaalde formuleringen voor de constateerbaarheid (zo eenvoudig en zichtbaar mogelijk), en de technische bewijsbaarheid.

#### *Snelheid, zekerheid en strengheid*

Wanneer we naar het nieuwe stelsel kijken en een oordeel proberen te vormen over de snelheid van het systeem, dan valt op dat opnieuw het zwaartepunt van het sanctiesysteem ligt na het afgesloten boekjaar. Dat betekent dat in de loop van het volgende jaar op zijn vroegst tot sanctieoplegging wordt overgegaan. Wanneer het administratieve systeem opnieuw hapert, kan het jaren duren voor een sanctie wordt opgelegd. Dat is ineffectief en niet acceptabel. Vanuit het oogpunt van effectiviteit is dat slecht. Er is geen relatie meer met de overtreding. Dat nadeel geldt niet voor het voorgestelde artikel 5i, dat de verplichting oplegt alle afgevoerde dierlijke mest te verantwoorden. Als de mestkelder bijv. een capaciteit heeft van 1 maand mestproductie, en de controle vindt plaats medio maart, dan is er voor ten minste anderhalve maand mestproductie van het bedrijf afgevoerd. Daarover moet terstond verantwoording worden afgelegd. Hier kan dus wel binnen een boekjaar worden opgetreden.

De zekerheid van de sanctie hangt samen met de kwaliteit van de controles, is die goed dan kan een sanctie volgen. Hier wordt ook de kwantitatieve en kwalitatieve bemensing van het boetebureau van belang en de mate waarin het gevrijwaard is van inzet bij achterstanden, nieuwe wetgeving en calamiteiten. Gezien de ervaringen in het verleden zijn hier de verwachtingen niet al te positief.

Strengheid van sancties is een laatste punt. Wanneer er een sterk punitief element in aanwezig is, de boetes dus relatief hoog zijn, kan dat element verzekerd worden.

## **6.4. Handhavingsprogramma en handhavingsbeleid**

### *Programmatisch handhaven*

Handhaving van mestwetgeving is de belangrijkste manier om de milieudoelstellingen daarin te realiseren. Er is dus een strategisch politiek belang bij de sturing van handhaving. Programmatisch handhaven stelt doelen, zet die om in meetbare eenheden, stelt kwantitatieve doelen vast en verdeelt daarvoor benodigde middelen<sup>60</sup>. Die sturing is er een op hoofdlijnen, maar zij is wel krachtig. De sturing van handhaving met behulp van een programma waarvan de totstandkoming wordt gestuurd door de voor het beleid politiek verantwoordelijke, is een goede mogelijkheid om de handhaving te koppelen aan het ontworpen beleid en om de resultaten van de handhaving en dus ook van het beleid periodiek terug te krijgen op het verantwoordelijke politieke niveau.

Het organiseren en sturen van de handhaving via zo'n programma wordt sterk geadviseerd.

### *Organisatorische voorzieningen*

Bureau Heffingen en de AID spelen beide een belangrijke rol bij de handhaving. Bij Bureau Heffingen lopen uitvoering en administratieve controle door elkaar heen. Competentie afbakening en rolverdeling zijn niet steeds duidelijk. Het is noodzakelijk om dubbel werk en conflicten te voorkomen, dat die afbakening helder is. Zeker wanneer de bevoegdheid om bestuurlijke boetes te geven wordt gedelegeerd naar een van de uitvoerende of handhavende organisaties, is eenduidigheid in de verhoudingen noodzakelijk. Ook de inpassing van Bureau Heffingen in een breder administratief orgaan, de Dienst Regelingen, noopt tot helderheid in dit opzicht.

<sup>60</sup> Zie verder de website van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, <http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving/>

### *Handhavingstrategieën*

De toepassing van analysemethoden die het mogelijk maken om operationele risico's te schatten van bedrijven of categorieën bedrijven en om daar activiteiten op te plannen is noodzakelijk. De toepassing van dergelijke strategieën staat of valt met een goede administratieve organisatie. Ook hier geldt, dat moet worden vastgesteld wie sturend is bij dergelijke activiteiten, de administratieve organisatie of de operationele handhaver.

### *Fysieke handhaving*

Binnen MINAS heeft de nadruk gelegen op administratieve handhaving. Fysieke handhaving, controle op de bedrijven en tijdens transporten, volgde in hoofdzaak de wegen van de eerst uitgevoerde administratieve controles. Zolang aan de voorwaarden die zulke controles effectief maken niet is voldaan, moet het aantal AID controles op de bedrijven en tijdens transporten toenemen. Met name een intensieve controle van de intermediaire sector, gedurende een aantal jaren volgehouden, is een voorwaarde voor een enigszins werkzaam mest beleid. Over de intensiteit van die controles en de daarvoor benodigde menskracht kan in dit stadium van de beleidsontwikkeling nog geen uitspraak worden gedaan. Zeker is dat de nu gangbare benadering van gemiddeld een controle per vijf jaar per bedrijf, een richtgetal dat was gebaseerd op de werkwijze en de normering van de Belastingdienst, voor het mestbeleid ontoereikend is. Verder blijkt uit gegevens van de AID dat deze controledichtheid door de AID alleen te bereiken is bij een aanzienlijke uitbreiding van de controlecapaciteit.

### *Verplichte accountantscontrole*

De verplichte accountantscontrole die onder MINAS was ingevoerd is beëindigd. Daarvoor was een aantal goede redenen. Die hadden niet te maken met de accountantscontrole op zich, die was in aanleg effectief en in de praktijk door verbeteringen effectief te maken, de redenen lagen elders. Het is spijtig dat een in principe goed instrument, dat bovendien als voordeel had dat de kosten werden gedragen door de "vervuiler", niet is heroverwogen. In een toch al uiterst moeilijk te handhaven beleidsveld, zeker wanneer de fraudedruk hoog is, is dit instrument in aanleg zeer effectief.

Gezien het centrale belang ervan, moet zeker voor de intermediaire sector overwogen worden om een verplichte en diepgaande accountantscontrole opnieuw in het leven te roepen als onderdeel van een erkenningenregeling.

## **6.5. Het gezag van de AID**

Onverwacht laag is de waardering van het gezag van de controleambtenaren in de T11 toets. De bereidheid om het oordeel van AID-ers te volgen krijgt een lage score in de expertmeetings. Het is slechts een signaal en de betekenis ervan moet daarom niet overschat worden. Toch moet het niet veronachtzaamd worden. Een lager gezag van de AID bij controles op de bedrijven kan tot verlies aan wat men kan noemen "probleemoplossend vermogen" in de praktijk van het werk leiden. Dat vermogen houdt in dat de AID de bereidheid van de sector in stand kan houden om mee te werken aan controles, openheid van zaken te geven, zich niet tegen het optreden van de AID te verzetten of dat te bemoeilijken of te frustreren. De waarde van de AID binnen de controlepraktijk neemt zo af.

Hoewel het voor de hand ligt dat het gezag van de AID in de afgelopen jaren op de proef is gesteld bij de inzet bij de calamiteiten die zich in de veehouderij hebben voorgedaan en ook dat de gevolgen van het mestbeleid op de handhaver worden afgewenteld, is niet bekend of dat de oorzaken zijn. Mogelijk draagt ook het gegeven dat strafrechtelijke onderzoeken zeer lange doorlooptijden kunnen hebben bij tot afname van gezag. Het is in ieder geval de moeite waard om dit signaal nader te onderzoeken op de juistheid ervan en op de oorzaken. Het is van groot belang dat de AID haar positie behoudt van een redelijke en vertrouwde controle ambtenaar die ondanks zijn controlerende rol vertrouwen genoot bij de boeren. Verlies ervan is sterk nadelig voor de manoeuvreerruimte en de acceptatie van de AID op een breed handhavingsterrein.

## **6.6. Conclusies**

- Een klein deel van de ondernemers die vallen onder het nieuwe stelsel van gebruiksnormen zal naar verwachting bereid zijn het beleid vrijwillig na te leven. De rest moet afgedwongen worden.
- Die eenzijdigheid legt een zware hypotheek op de repressieve handhaving
- De uitvoering van MINAS lijdt aan administratieve tekortkomingen die de controle door de AID negatief hebben beïnvloed. Die erfenis belast de start van het nieuwe beleid. Niet alleen qua

beeldvorming in de sector, maar ook de betrokken ambtenaren, waardoor er minder capaciteit beschikbaar is om het nieuwe stelsel snel en effectief in te voeren.

- Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de voorbereidingstijd voor de uitvoering van het nieuwe beleid. Opnieuw dicteert een politieke deadline het tempo. Dat lijkt voorspelbaar tot nieuwe uitvoeringsproblemen bovenop degene die er al zijn met MINAS en verdere teruggang van acceptatie van beleid.
- Invoering van administratieve boetes vraagt voorbereidingen die betrekking hebben op de selectie en opleiding van personeel, op de organisatorische vormgeving van de boete-eenheid, voor de centrale of decentrale behandeling van zienswijzegesprekken en voor de tarifiering van boetebedragen voor gespecificeerde overtredingen. Goede procedures zijn van belang, gezien de werking van artikel 6 EVRM.
- Sanctiesystemen moet zeker werken, snel zijn en voldoende streng. Met name de snelheid is een groot probleem. Een sterkere nadruk op fysieke controles van de AID gekoppeld aan de mogelijkheid om snel boetes op te leggen vergroot de effectiviteit sterk.
- Op orde zijnde administratieve processen voor het nieuwe stelsel bij Bureau Heffingen versnellen de sanctionering na het einde van een jaar. Ze zijn een voorwaarde voor een goede uitvoering
- De inzet van de AID bij verschillende calamiteiten heeft de fysieke controle van MINAS sterk negatief beïnvloed. De voorgenomen AID strategie van gecombineerde a-selectie en selectie controles is niet van de grond gekomen. Er moet een oplossing gezocht worden voor de calamiteiteninzet.
- Sturing van handhaving via het systeem van de programmatische handhaving koppelt handhaving aan departementaal beleid en bestuurlijke verantwoordelijkheid. En verplicht tot terugkoppeling en bijsturing.
- Het afgenomen gezag van de AID binnen de sector is een zorgelijk gegeven. Het beïnvloedt het probleemoplossend vermogen van de dienst binnen de agrarische sector en binnen het mestbeleid negatief .

# Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen

## 7.1. Conclusies

### Algemeen

- Van het lopende mestbeleid (MINAS) was bij de voltooiing van deze analyse nog geen evaluatie beschikbaar. Het beeld is dat de vermindering van dieraantallen heeft geleid tot een substantiële reductie van de productie van mest en mineralen. De opkoopregeling in het kader van de herstructurering van de varkenshouderij en de calamiteiten in de veeteelt hebben daaraan sterk bijgedragen. Hoe beslissend deze factoren zijn geweest is nog niet bekend.
- Het niveau van vrijwillige naleving van het nieuwe stelsel is laag en vormt een belangrijke belemmering bij beleidsrealisering. Minder dan een derde van de ondernemers die vallen onder het nieuwe stelsel is naar verwachting bereid het beleid vrijwillig na te leven. De rest moet afgedwongen worden. Deze eenzijdigheid stelt hoge eisen aan de handhaving.
- Uit dit onderzoek blijkt dat het getoetste stelsel door de agrarische sector als onredelijk wordt beschouwd. Dat negatieve oordeel beperkt de mogelijkheden om met het nu gekozen nagenoeg uitsluitend repressieve beleidsinstrumentarium tot een hogere mate van acceptatie van het beleid te komen in aanzienlijke mate.
- Naleving moet voor het grootste deel worden afgedwongen. Dat stelt vanuit de praktijk van de handhaving hoge eisen aan de regelgeving.
- Hoewel er een negatief oordeel bestaat over het nut van de regeling voor de agrarische sector, heeft een deel van de sector voordeel gehad van de invoering van MINAS.

### Onnauwkeurigheden

- Ook in de verfijnde variant is door de onnauwkeurigheden in het systeem de sturingskracht niet optimaal. De onnauwkeurigheden verzwakken de sturingskracht in beperkte mate. Het feit dat onnauwkeurigheden, in tegenstelling tot de verwachting, niet uitmiddelen, is reden tot zorg.
- Gezien de geringe omvang van een aantal studies naar onnauwkeurigheden en de variaties in sommige uitkomsten, is het de vraag of op de huidige cijfers kan worden blindgevaan.
- Onnauwkeurigheden geven problemen in de controle op bedrijfsniveau, die problemen concentreren zich op hokdierbedrijven en nemen toe met de grootte ervan.
- Het is noodzakelijk om in de handhaving rekening te houden met de onnauwkeurigheden bij de vaststelling van overtredingen, en bij de bestuurlijke en strafrechtelijke sanctieering.

### Fraudedruk

- Toepassing van het nieuwe stelsel leidt tot een groter overschot aan mest, de omvang ervan is nog slechts bij benadering bekend, maar is vermoedelijk hoog.
- Het gevolg is een navenant hoge fraudedruk. De hoogte van de fraudedruk wordt vooral bepaald door de hoogte van de (hoge) mestafzetkosten.
- Een tweede factor die fraudedruk bepaalt is de hoogte van opbrengstverliezen door gedwongen suboptimale bemesting. Deze druk zal met name leiden tot fraude met kunstmest.
- De vermoedelijk hoge fraudedruk stelt hoge eisen aan de acceptatie en kwaliteit van het beleid. Is die laag, dan moet worden teruggevallen op sterk repressieve handhaving die lange tijd moet worden volgehouden.

### Handhavingsrisico's.

- Onregelmatigheden met het afvoeren van dierlijke mest vormen het belangrijkste sturingsrisico. Het risico is bij niet te grote fraudedruk op zich redelijk beheersbaar via administratieve controles in combinatie met fysieke controles. Een strikte regulering op de intermediaire sector via generieke voorschriften is een voorwaarde voor een effectief toezicht op de afvoer van dierlijke mest. Het belang van de beheersing van het transport maakt ook een intensieve en volgehouden fysieke controle noodzakelijk. Regulering kan bijdragen aan een verdere professionalisering van de intermediaire sector.

- Met betrekking tot het nationale en internationale vervoer is niet nagegaan wat de gevolgen zijn van een regeling waarbij mest als afval wordt beschouwd. Het is de moeite waard om die variant nader te beschouwen.
- Niet opgegeven aanvoer van kunstmest vormt een tweede sturings- en handavingsrisico. De illegale aanvoer van kunstmest is heel slecht te controleren. De nabijheid van grenzen maakt aanvoer van kunstmest en de toepassing ervan in de praktijk nauwelijks controleerbaar.
- Regulering van de aanvoer via een systeem van erkende kunstmestleveranciers is nuttig, maar alleen wanneer tegelijkertijd een aanzet wordt gegeven tot regulering van kunstmest op Europees niveau. Pas als zo'n regeling van kracht is, kan een effectieve controle worden gerealiseerd.
- Een goede Basisregistratie Percelen is een voorwaarde voor een goede controleerbaarheid van het nieuwe stelsel.
- Beperking van de jaaropgave van mest- en mineralengebruik tot de milieugevoelige bedrijven vermindert waarschijnlijk de kwaliteit van de administraties van de bedrijven die geen jaaropgave hoeven in te sturen. Daarmee daalt de controleerbaarheid van deze bedrijven.

### **Administratieve en fysieke controles**

- Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de voorbereidingstijd voor de uitvoering van het nieuwe beleid. Een politieke deadline dicteert het tempo. Dat leidt voorspelbaar tot nieuwe uitvoeringsproblemen bij Bureau Heffingen bovenop degene die er al zijn met MINAS. Een verdere teruggang van acceptatie van beleid zal het gevolg zijn.
- Sturing van handhaving via het systeem van de programmatische handhaving koppelt de handhaving aan vastgesteld beleid en verplicht tot terugkoppeling en bijsturing. Handhaving wordt door de betreffende beleidsdirecties nu niet programmatisch voorbereid en aangestuurd.
- De uitvoering van MINAS lijdt aan administratieve tekortkomingen die de oplegging van heffingen en de controle door de AID negatief hebben beïnvloed. Die erfenis belast de start van het nieuwe beleid.
- De controlestrategie voor MINAS gebaseerd op een stelsel van administratieve controles gevolgd door fysieke controles in een selecte en a-selecte variant, heeft nog niet goed gewerkt. Pas wanneer de gegevensbestanden op orde zijn en bewezen hebben sturend te kunnen zijn voor de handhaving, kan die strategie weer voluit worden gehanteerd. Er dient in de eerste jaren van het nieuwe beleid meer nadruk te worden gelegd op fysieke controles, met name in de intermediaire sector.
- De inzet van de AID bij verschillende calamiteiten heeft de fysieke controle van MINAS negatief beïnvloed. De voorgenomen AID strategie van gecombineerde a-selecte en selecte controles is niet goed van de grond gekomen. Er moet een oplossing gezocht worden voor de calamiteiteninzet.
- Door diverse oorzaken is het gezag van de AID naar het zich laat aanzien te laag. Daardoor wordt het probleemoplossend vermogen van de dienst binnen de landbouw negatief beïnvloed.
- Aansluiting bij externe bronnen zoals Laser, de Belastingdienst, het kadaster, de Grondkamer, I&R en de Basisregistratie Percelen, kan verder worden versterkt en maakt het mogelijk om gegevens te vergelijken.
- Verdere ontwikkeling van normatieve gegevens ten behoeve van de verbetering van administratieve controles is gewenst.

### **Sancties**

- Invoering van administratieve boetes vraagt voorbereidingen op het terrein van de selectie en opleiding van personeel, op de organisatorische vormgeving van de boete eenheid, de centrale of decentrale behandeling van zienswijzegesprekken, de bezwaarschriften en voor de tarifiering van boetebedragen voor gespecificeerde overtredingen. Goede procedures zijn daarbij van belang, mede gezien de werking van artikel 6 EVRM.
- Sanctiesystemen moeten zeker werken, snel zijn en voldoende streng. In MINAS was de snelheid een probleem. Ook in het nieuwe systeem is dat het geval. Sanctionering op basis van jaargegevens werkt traag. Alleen wanneer Bureau Heffingen in staat is om snel de benodigde gegevens te leveren, kan de controle effectief gemaakt worden. Een sterkere nadruk op fysieke controles van de AID gekoppeld aan de mogelijkheid om snel boetes op te leggen vergroot de effectiviteit.
- Op orde zijnde administratieve processen voor het nieuwe stelsel bij Bureau Heffingen versnellen de sanctionering na het einde van een jaar.



## **7.2. Aanbevelingen**

### **Algemeen**

- Zoek naar mogelijkheden om de druk op de mestmarkt te verkleinen en zo de verwachte fraudedruk te verlagen. Een evenwichtssituatie op de mestmarkt is wenselijk wil beleid succesvol zijn. Beleidsrealisatie met behulp van uitsluitend repressieve middelen is om verschillende redenen riskant.
- Zoek in de verdere beleidsvoorbereiding nader naar mogelijkheden om de aanvaardbaarheid van het mestbeleid voor de agrarische sector te vergroten.
- Ga na op welke manier de duurzaamheid van het beleid kan worden vergroot en de frequentie en het aantal aanpassingen in beleid en in uitvoeringsvoorschriften in de tijd kan worden beperkt.

### **Beleidsproces**

- Integreer uitvoerings- en handhavingsexpertise nog verder in de beleidsvoorbereiding door de te nemen stappen te controleren op hun gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- Laat de nodige voorbereidingstijd voor de uitvoering van het nieuwe beleid leidend zijn bij het tijdstip van invoering van het nieuwe beleid en niet de verplichte datum van invoering.
- Probeer ruimte te vinden om proef te draaien met de administratieve organisatie in de sector.

### **Omgaan met onnauwkeurigheden**

- Bevorder de verbetering van bemonstering en analysemethoden voor mest en zet hogere standaarden voor de onnauwkeurigheden.
- Ga na wat de oorzaken zijn van de afwijkende analyseresultaten van laboratoria en neem stappen om de nauwkeurigheid te vergroten en de controle op de kwaliteit van de laboratoria te versterken en te verzekeren.
- Houdt in de handhaving rekening met onnauwkeurigheden in de analyses en monsterneming. Dat kan op verschillende manieren. In het algemeen verdient een behandeling van het gegeven zo vroeg mogelijk in het controle- en handhavingproces de voorkeur.
- Geef, zoals al wordt beoogd, de ondernemer die van een overtreding wordt verdacht, de mogelijkheid om aan te tonen dat hij conform de regelgeving heeft gehandeld. Doe dat vooraan in de procedure.

### **Afvoer van dierlijke mest en aanvoer van kunstmest**

- Ontwerp een wettelijke regeling voor de handel, de opslag en het transport van dierlijke mest. De regeling dient voorwaarden te omvatten voor de bedrijfsvoering die een eenvoudige controle mogelijk maken, eisen aan het transport (melding van transporten vooraf via e-mail) en eisen aan het in te zetten transportmiddel. Het transportmiddel dient voorzien te zijn van GPS, een automatisch bemonsteringsapparaat en een weegfaciliteit. De voertuigen dienen periodiek te worden gekeurd op de aanwezigheid van de vooraf gestelde voorwaarden. De regulering kan bijdragen tot een verdere professionalisering van de intermediaire sector.
- Houd het hele proces van wegen, bemonsteren en analyseren tegen het licht op procedures, apparatuur en administratieve afhandeling, en neem de resultaten mee in de regelgeving.
- Ga met betrekking tot het nationale en internationale transport nog na wat de gevolgen zijn van een regeling waarbij mest als afval wordt beschouwd.
- Reguleer de aanvoer van kunstmest via een systeem van erkende kunstmest leveranciers en start tegelijkertijd een proces dat leidt tot regulering van kunstmest op Europees niveau. Kunstmest mag dan alleen betrokken worden via de erkende handel, die een verplichting krijgt om aan de overheid opgave te doen van alle leveranties aan de sector. Pas als die Europese regeling ook gerealiseerd is, is controle op kunstmest goed mogelijk.
- Een goede Basisregistratie Percelen is een voorwaarde voor een goede controleerbaarheid van het nieuwe stelsel.

## Controles

- Ga over tot de invoering van een systeem van programmatische handhaving ten behoeve van de sturing van de handhaving door het Bestuursdepartement.
- Ontwerp een nieuwe controlestrategie die wat minder leunt op het stelsel van administratieve controles. Introduceer meer directe fysieke controles waarin ook direct kan worden gesanctioneerd. Doe dat het sterkst in de transportsector.
- Overweeg een verplichte jaaropgave voor alle bij het mestbeleid betrokken bedrijven.
- Hef de achterstanden bij Bureau Heffingen op voordat met een nieuwe beleid wordt begonnen. Zoek alternatieven voor de inzet van de AID bij calamiteiten.
- Bereken opnieuw de noodzakelijke inzet van de AID. De huidige controle frequentie onder MINAS is veel te laag voor het nieuwe stelsel. Intensiveer de fysieke controles van de AID. Ga daarbij uit van risicoanalyses en betrek in ieder geval het transport systematisch en gedurende een aantal jaren bij de fysieke controles.
- Aandacht moet worden besteed aan de ontwikkeling van zogenaamde normatieve gegevens voor de administratieve controle.
- Maak raadpleging van externe gegevensbestanden door Bureau Heffingen zoals Laser, de Belastingdienst, het kadaster, de Grondkamer, I&R en de Basisregistratie Percelen mogelijk.
- Laat AID en/of Bureau Heffingen zich zelfstandig vergewissen van de juistheid van opgegeven gegevens.
- Houdt rekening met grote druk op het personeel van Bureau Heffingen en de AID wanneer ter verkleining van een hoog mestoverschot alleen repressieve middelen worden ingezet.
- Onderzoek de oorzaken van de terugloop van het gezag van de AID en ontwikkel een beleid om die ontwikkeling te keren.
- Verduidelijk de rolverdeling tussen het Bureau Heffingen en de AID in de controle van het nieuwe beleid.

## Sancties

- Bereid de invoering van een systeem van administratieve boetes minutieus voor. De selectie en opleiding van personeel, de organisatorische vormgeving van de boete eenheid, de centrale of decentrale behandeling van zienswijzegesprekken, de behandeling van bezwaarschriften, de tarifiering van boetebedragen voor gespecificeerde overtredingen en goede procedures moeten ontworpen en getoetst zijn voor de invoeringsdatum.
- Overleg met het Openbaar Ministerie om de doelstellingen en de inzet van middelen in het bestuurlijke boetetraject en die in het strafrechtelijke traject goed op elkaar af te stemmen.
- Ga uit van een grote belasting van het sanctiesysteem, wanneer alleen repressieve middelen worden ingezet.
- Sanctiesystemen moet zeker werken, snel zijn en voldoende streng. Met name de snelheid is een probleem. Een sterkere nadruk op fysieke controles van de AID gekoppeld aan de mogelijkheid om snel boetes op te leggen voor daarvoor in aanmerking komende overtredingen vergroot de effectiviteit sterk.
- Breng de administratieve processen voor het nieuwe stelsel bij Bureau Heffingen zo op orde dat de sanctionering na het einde van een jaar snel kan verlopen.
- Hef de achterstanden bij afhandeling van MINAS aangiften op, voordat het nieuwe systeem in werking treedt.

## Literatuur

- Aarts, H.F.M. *De excretie van een melkkoe: algemeen generiek, specifiek generiek of toch maar bedrijfsspecifiek? Een discussienota*. Wageningen, Plant Research International, 5 april 2004.
- Backbier, E. en J. van Erp. *Naleving en Beleving van de Meststoffenwet*. Den Haag, B&A, 11 april 2002.
- Besluit PDV bemonsterings- en keuringsprocedure diervoedersector 2003.
- Bijlage 4 Regeling hoeveelhedsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen. Accreditatieprogramma Dierlijke mest; Samenstelling. Document nummer AP 05.
- Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer van 3 november 2003, kenmerk DL. 2003/3528.
- Elzen, G.J.F. van, en C.P.A. van Wagenberg. *Mineralenmanagement in de varkenshouderij*. Rapport nr 12. Wageningen, Agro Management Tools, 2003.
- Engelbart, F., E. Hus, e.a. *Eindrapport Evaluatie van de Beleving van de Werking van MINAS*. Arnhem, Rijnconsult, 7 juli 2000.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving. *Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid evaluatie Meststoffenwet over de jaren 2000-2001*. Den Haag, 2002.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving. *Eindrapport Evaluatie Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet*. Den Haag, april 2002,
- Gruijter, J.J. de. *Kans op heffing a.g.v. steekproeffouten bij de bemonstering van drijfmest*. Wageningen, Alterra, 15 januari 2003
- Hoeksma, P. *Bemonstering droge mest vleeskuikenouderdieren*. Nota P 99-110. Wageningen, IMAG, 1999.
- Hoeksma, P., J.V. van den Berg en M.M.W.B. Hendriks. *Bemonsteringsnauwkeurigheid bij laden en lossen van transportvoertuigen voor drijfmest, aanvullende beschouwingen*. Wageningen, IMAG, 2003.
- Hoeksma, P., P.J.L. Derikx, N.W.M. Ogink en G.W.M. Willems. *Toetsing van prototype monsternames-apparatuur voor drijfmest*. Nota P 96-52. Wageningen, IMAG, 1996.
- Hoeksma, p. et al. *Bemonsteringsnauwkeurigheid bij laden en lossen van transportvoertuigen voor drijfmest*. Nota P 2002 – 79. Wageningen, IMAG, 2002
- Jongbloed, A.W. en R.A. Dekker. *Onderzoek naar het effect van droge mengvoeders of rantsoenen met veel vochtrijke diervoeders op de mineralisatie van het skelet in vleesvarkens*. Lelystad, ID TNO Diervoeding, 2002.
- Leeuwen, W. Van, C.J. Putten. *Resultaten van het tweede ringonderzoek 2002*. Rapport nummer R 2.022/mest02-2; TNO Voeding rapportenarchiefnummer V4511/27. Geciteerd in: J. Tuinte, M. van Rietschoten, e.a. *Mesttransporten in het Nieuwe Mestbeleid*, Expertisecentrum LNV, februari 2004.
- Luesink, H.H. et al. *Sociaal-economische effecten en nationaal mestoverschot bij varianten van gebruiksnormen; Studie in het kader van Evaluatie Meststoffenwet 2004*. Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 14 april 2004. (in concept)
- Monitor mineralen en mestwetgeving 2003*. Voorburg/Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2003.
- Otterlo, R.W. van en M. van het Bolscher. *Risicoanalyse MINAS*. Arnhem, NRG, 21 maart 2002.
- Richtlijn 2000/60/EG (Kaderrichtlijn water)
- Richtlijn 75/440/EEG (Drinkwaterrichtlijn)
- Richtlijn 75/442 (Kaderrichtlijn afvalstoffen)
- SchaapBruinVanVliet c.s. B.V. *Rapportage inzake fraudegevoeligheidsoordeel MINAS*. april 2002.
- Sorgdrager, W. *Lastige lasten. Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector*. 2002.
- Staatsblad 2000, 539
- Staatsblad 2003, 542
- Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Bezinklagen en bemonstering van varkensmest*. PraktijkRapport Varkens 21. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2003.
- Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Mineralenbalans op afdelingsniveau in de varkensvermeerdering*. PraktijkRapport Varkens 12. Lelystad, Praktijkonderzoek Veehouderij, 2003.

Timmerman, M. en M.A.H.H. Smolders. *Mineralenbalans op afdelingsniveau bij vleesvarkens*. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2004. (in concept)

Timmerman, M., F.E. de Buissonjé en M.A.H.H. Smolders. *Bemonstering van bijproducten op praktijkbedrijven*. Lelystad, Praktijkonderzoek ASG, 2004. (in concept)

Timmerman, M., M.A.H.H. Smolders en J.W. van Riel. *Ringonderzoek MINAS-laboratoria*. PraktijkRapport Varkens 7. Lelystad, Praktijkonderzoek Veehouderij, 2002.

Tuinte, J. en M. van Rietschoten, e.a. *Mesttransporten in het Nieuwe Mestbeleid*. Ede, Expertisecentrum LNV, februari 2004, p.27.

Vermeij, I. *Mineralenmanagement in de pluimveehouderij*. Rapport nr 13. Wageningen, Agro Management Tools, 2003.

Verordening PDV erkenningsregeling MINAS leveranciers diervoeders 2003

Verordening Vvr erkenningsregeling MINAS leveranciers diervoeders 1997

Website van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, <http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving/>

Werkgroep Controleerbaarheid en Handhaafbaarheid Mineralen aangifte. *Mineralen onder Controle*. Den Haag, 1994.

Wijzigingsregeling reductie administratieve lasten mestregelgeving. Staatscourant 23 december 2002, nr.247.

## Bijlage 1: Opdrachtbrief

prof. dr. P. van Reenen  
Stationsstraat 18A  
6671 AW ZETTEN

Trczj/2004/... 02-03-2004

3784516

Offerte

Geachte heer Van Reenen,

Om uitvoering te kunnen geven aan het arrest van het Hof van Justitie van 2 oktober 2003 in zaak C-322/00 (Commissie/Nederland) moet het stelsel van regulerende mineralenheffingen worden vervangen door een stelsel van gebruiksnormen, zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 3 november 2003, Kamerstukken II 2003/04, 26 729, nr. 59. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is thans in voorbereiding (wijziging van de Meststoffenwet houdende invoering van gebruiksnormen en vereenvoudiging van het stelsel van productierechten).

Het voornemen bestaat een onderzoek te laten verrichten naar de handhaafbaarheid van dit stelsel. Dit onderzoek dient het volgende te omvatten:

1. Het toepassen van de Tafel van Elf op het stelsel van gebruiksnormen in twee varianten, die voor aanvang van het onderzoek worden aangereikt. In onderling overleg kan een andere variant in het onderzoek worden betrokken.
2. Het doen van aanbevelingen inzake vergroting van de sturingskracht en handhaafbaarheid van het stelsel.

Op 19 april worden de voorlopige conclusies gepresenteerd in de vorm van een interimrapport of een sheetpresentatie. De eindconclusies en aanbevelingen worden neergelegd in een eindrapport dat op 29 april 2004 wordt aangeleverd.

Ter ondersteuning van het onderzoek zijn twee secretarissen beschikbaar, mr R.M.A. Guldenmund van mijn directie en ir J. Vaarkamp van de Directie Landbouw.

Gaarne verzoek ik u mij een offerte toe te zenden inzake deze onderzoeksopdracht.

DE DIRECTEUR JURIDISCHE ZAKEN,  
Mr J.L.D. Heukers



## **Bijlage 2: Samenstelling onderzoeksgroep**

Onderzoeker:	dr. P. van Reenen	Zelfstandig onderzoeker
Secretaris:	mr. R. Guldenmund	Ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken
	ir. J. Vaarkamp	Ministerie van LNV, Directie Landbouw

### **Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen**

H. Snijders	Ministerie van LNV
S. de Jong	AID
M. van den Heuvel	CUMELA Nederland
B. de Vos	AID
R. Verbakel-van Bommel	ABAB
I. van den Kerkhof-Couwenberg	ABAB
W. Brunnekreef	Hendrix-UTD
J. Doornbos	BMA
F. Schutte	Minerale Meststoffen Federatie
P. de Groot	Cebeco Meststoffen
A. Spriensma-Heringa	Bureau Heffingen
H. Harmsma	Plantenziektenkundige Dienst
G. Gosseling	Mestac
J. van Paassen	Mestac
P. Brouwers	ZLTO
A. Rogier	Openbaar Ministerie
W. Voster	Openbaar Ministerie



## **Bijlage 4: Schema gebruiksnormensysteem**



## Bijlage 5: Overzicht mesttransporten

Tabel 1, Het transport van dierlijke mest in Nederland uitgedrukt in mln kg stikstof in de periode 1994 tot en met 2002<sup>61</sup>.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Herkomst van getransporteerde mest									
Nederlandse landbouw	121,1	120,0	115,7	107,9	98,3	117,1	102,5	103,9	
Buitenland (= import)	0,9	0,9	1,6	.	0,3	0,7	1,3	0,4	
	122,0	120,9	117,3	107,9	98,6	117,8	103,8	104,3	
Bestemming van getransporteerde mest									
Nederlandse landbouw	100,9	99,2	99,0	96,6	81,0	98,2	78,0	77,3	
Buitenland (= export)	17,4	18,0	11,8	8,6	10,1	13,5	16,0	18,4	
Verwerkingsbedrijven	3,5	2,7	2,2	.	5,0	5,2	4,3	5,1	
	121,8	119,9	113,0	105,2	96,1	116,9	98,3	100,8	
Herkomst - bestemming									
	0,2	1,0	4,3	2,7	2,5	0,9	5,5	3,5	
	0%	1%	4%	3%	3%	1%	5%	3%	

Tabel 2, Het transport van dierlijke mest in Nederland uitgedrukt in mln kg fosfaat in de periode 1994 tot en met 2002<sup>62</sup>.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Herkomst van getransporteerde mest									
Nederlandse landbouw	78,5	72,4	67,5	63,7	60,5	72,0	65,0	66,9	
Buitenland (= import)	0,5	0,5	1,0	.	0,2	0,3	0,7	0,3	
	79,0	72,9	68,5	63,7	60,7	72,3	65,7	67,2	
Bestemming van getransporteerde mest									
Nederlandse landbouw	65,0	60,1	57,9	57,2	49,2	58,2	47,0	46,7	
Buitenland (= export)	12,1	11,3	7,3	5,6	7,4	10,7	13,8	16,2	
Verwerkingsbedrijven	1,8	1,0	0,5	0,5	2,1	2,4	1,8	2,0	
	78,9	72,4	65,7	63,3	58,7	71,3	62,6	64,9	

<sup>61</sup> Monitor mineralen en mestwetgeving 2003. Voorburg/Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2003.

<sup>62</sup> Monitor mineralen en mestwetgeving 2003. o.c., 2003.