

Een regulerende heffing in het mestbeleid

F.J. Dietz*

Momenteel geeft de overheid exact aan wat een boer moet doen en laten om zijn fosfaat- en stikstofemissies te verminderen. Maar het mestbeleid staat voor een opmerkelijke verandering: vanaf 1997 moet worden betaald voor de vervuiling die in het milieu terechtkomt. Boeren mogen dan zelf bepalen of, en zo ja op welke wijze de emissies worden teruggebracht. Het alternatief van een heffing op de inputfactoren kunstmest en veevoer is daarmee terzijde geschoven. Hoewel de literatuur anders doet vermoeden, is deze keuze goed verdedigbaar.

Nederland behoort tot de grootste netto exporteurs van landbouwproducten in de wereld. Deze voor een klein en dichtbevolkt land opmerkelijke positie is het gevolg van een intensief agrarisch productieproces. De sterke intensivering heeft echter niet alleen tot hogere produktieniveaus geleid; de milieu-belasting is ook toegenomen. In deze bijdrage beperken we ons tot het probleem van de overbemesting. Boeren brengen meer nutriënten (fosfaat, stikstof) in de vorm van kunstmest en dierlijke mest op het land dan de gewassen kunnen opnemen. De resulterende emissies dragen belangrijk bij aan ten minste drie milieuproblemen: de eutrofiëring van het oppervlaktewater, de verontreiniging van het grondwater en de verzuring.

Ten einde de milieu-effecten te bestrijden, heeft de Nederlandse overheid een mestbeleid ontwikkeld. Het beleidsdoel is geformuleerd als het bereiken van evenwichtsbemesting voor de nutriënten fosfaat en stikstof in het jaar 2000. Dit houdt in dat de nutriëntengift in de vorm van kunstmest en dierlijke mest (en minder gebruikelijke vormen zoals compost en slib) niet groter mag zijn dan de som van de nutriëntenonttrekking door de gewassen en de landbouwkundig onvermijdelijke en milieuhygiënisch acceptabele verliezen.

Tot op heden is de beleidsinspanning uitsluitend gericht op de geleidelijke vermindering van de overtollige dierlijke mest. Daartoe zijn bemestingsnormen vastgesteld die de maximale dierlijke mestgift per hectare landbouwgrond aangeven. Als bij de invoering van de mestwetgeving in 1987 meteen de fosfaatonttrekking van gewassen tot bemestingsnorm was verheven, zou er landelijk gezien een enorm mestoverschot zijn ontstaan. Om dit te voorkomen voorziet de wetgeving in een gefaseerde aanscherping van de normen. Voor de eerste fase (1987-1990) zijn de normen zo gekozen dat er alleen regionaal mestoverschotten ontstonden. Landelijk was er geen over-

schot, hetgeen betekent dat de mestoverschotten uit de gebieden waar de intensieve veehouderij is geconcentreerd in beginsel elders in het land konden worden afgezet.

In de tweede fase (1991-1994) zijn de fosfaatbemestingsnormen verder aangescherpt. Nu ontstond er wél een landelijk mestoverschot, wat onder andere leidde tot het initiatief overtollige mest industrieel te gaan verwerken.

Nieuw mestbeleid

De eerste twee fasen van het mestbeleid zijn niet erg succesvol geweest. De genomen maatregelen hebben de agrarische productieprocessen nog maar mondjesmaat in de richting van het uiteindelijke doel van evenwichtsbemesting kunnen brengen¹.

Inmiddels erkent ook de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) dat de huidige regelgeving niet doeltreffend is. In de *Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase* van juni 1993 (in het vervolg *Notitie derde fase* genoemd) kondigt hij aan de nutriëntenemissies drastisch te willen verminderen door milieu-eisen te stellen aan elk nutriëntengebruik in de landbouw. De bemestingsnormen die alleen fosfaat uit dierlijke mest betreffen, komen te vervallen. In plaats daarvan zal in de derde fase (1995-2000) per grondsoort worden aangegeven hoeveel fosfaat of stikstof maximaal verloren mag gaan per hectare landbouwgrond. In de *Notitie derde fase* kondigt de overheid een jaarlijkse aanscherping van de verlies-

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt N.J.P. Hoogervorst, H.R.J. Vollebergh en D.J. Wolfson voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. Zie RIVM, *Nationale Milieuverkenning 1990-2010*, RIVM/Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1991, blz. 312-312.

normen aan totdat deze in het jaar 2000 overeenkomen met de som van de landbouwkundig onvermijdelijke en de milieuhygiënisch acceptabele verliezen.

De opmerkelijkste beleidswijziging betreft echter niet de in verliesnormen geformuleerde doelvoorwaarden, maar de instrumenten. In de Notitie derde fase wordt erkend dat het huidige beleidsinstrumentarium niet kosteneffectief is. Dat wordt veroorzaakt door de eenzijdige keuze voor directe regulering, dat wil zeggen voorschriften en verboden op bedrijfsniveau. De kosten die de overheid hierbij moet maken voor het verzamelen van de benodigde informatie en de handhaving van de regels (kortweg uitvoeringskosten genoemd), zijn hoog. Daarnaast heeft de complexe regelgeving een verstarrende invloed op de agrarische sector, omdat de vele centraal uitgevaardigde middelvoorschriften een belemmering zijn om de bedrijfsvoering op de lokale omstandigheden af te stemmen. Bovendien ontbreekt een prikkel de nutriëntenemissies eerder te reduceren dan het tijdspad van de steeds lager wordende verliesnormen aangeeft. Ten einde deze efficiëntienadelen te vermijden, hebben verschillende milieu-economen reeds gepleit voor het gebruik van marktconforme instrumenten².

De keuze voor een regulerende heffing op nutriëntenemissies is opmerkelijk in het licht van de dominante opvatting in de internationale literatuur dat een heffing op het gebruik van nutriënten (vaak inputheffing genoemd) te verkiezen is boven een heffing op emissies. In de literatuur wordt erkend dat een emissieheffing allocatief superieur is aan de inputheffing. Maar het algemene beeld heerst dat in de agrarische sector dit voordeel meer dan teniet wordt gedaan door de hoge uitvoeringskosten die positief samenhangen met het grote aantal emissiebronnen en hun verspreide voorkomen³.

De Notitie derde fase maakt geen melding van het alternatief van de inputheffing en gaat bijgevolg niet in op de argumenten die hebben geleid tot verwerping van de inputheffing en de keuze voor de emissieheffing. Gelet op de heersende opvatting in de internationale literatuur roept dit de vraag op of deze keuze is te verdedigen op grond van maatschappelijke efficiëntie. Deze bijdrage beoogt argumenten te leveren voor een bevestigend antwoord. Beslisend hiervoor blijkt de mate waarin een inputheffing verkeerde prikkels genereert, alsmede de mate waarin de uitvoeringskosten van een emissieheffing kunnen worden gedrukt. De heffingshoogte blijft in deze bijdrage buiten beschouwing⁴.

Heffing op input of emissie?

Nutriëntenemissies uit de landbouw veroorzaken negatieve externe effecten in de vorm van toenemende produktiekosten voor andere producenten (bijvoorbeeld de drinkwaterbedrijven) en welvaartsverlies van burgers (bijvoorbeeld door de verminderde kwaliteit van het oppervlaktewater en door de vitaliteitsvermindering van de bossen). Pigou beval reeds aan externe kosten te internaliseren door, in dit geval, op de emissie van nutriënten een zodanige heffing te leggen dat de netto maatschappelijke welvaart wordt gemaximaliseerd⁵. Echter, in deze optimaliseringsbe-

nadering is het bepalen van de (marginale) baten van een vermindering van de nutriëntenemissie problematisch. De gebruikelijke moeilijkheden, zoals de aggregatie van individuele voorkeuren en de onbekendheid met de preferenties van toekomstige generaties, worden nog eens vergroot door de lange oorzaak-gevolg-ketens in natuurlijke processen⁶. Zolang enigszins betrouwbare schattingen van de (marginale) baten van emissiereducties ontbreken, is optimaliseren geen reële beleidsoptie. Wel kan worden gezocht naar een heffing die een exogeen gespecificeerd niveau van nutriëntenemissies tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten realiseert.

De grondslag van een dergelijke heffing lijkt op het eerste gezicht eenvoudig: elke nutriëntenemissie dient te worden belast. Nutriëntenemissies komen echter zeer verspreid voor. Daadwerkelijke meting zou tot bijzonder hoge uitvoeringskosten leiden. Alle ongeveer 120.000 agrarische bedrijven zouden immers op nutriëntenemissies moeten worden gecontroleerd. De kosten hiervoor vallen aanzienlijk lager uit als de emissieheffing wordt vervangen door een heffing op het nutriëntengehalte van verhandeld veevoer en kunstmest. Het aantal heffingsplichtigen daalt dan tot ruim duizend producenten en handelaars. Gelet op de kleine winstmarges van de aanbieders van veevoerders en kunstmest, zal de heffing aan de boeren worden doorberekend waardoor deze produktheffing ook als een inputheffing voor boeren kan worden geïnterpreteerd. Met het doel de uitvoe-

2. Zie bij voorbeeld A. Nentjes, De economie van het mestoverschot, *Milieu*, nr. 5, 1988, blz. 159-163; N.J.P. Hoogervorst e.a., *Naar een duurzaam gebruik van meststoffen. Aanzetten tot een alternatief meststoffenbeleid*, LMO, Utrecht, 1989; F.J. Dietz and N.J.P. Hoogervorst, Towards a sustainable and efficient use of manure in agriculture: the Dutch case, *Environmental and Resource Economics*, jg. 1, 1991, blz. 313-332.

3. Zie bij voorbeeld A. Dubgaard, The need for a common environmental policy for EC agriculture, in: A. Dubgaard and A.H. Nielsen (red.), *Economic aspects of environmental regulations in agriculture*, Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk, 1989, blz. 35-48; N. Hanley, The economics of nitrate pollution, *European Review of Agricultural Economics*, 1990, blz. 129-151.

4. Zie voor een indicatie op basis van een econometrisch model voor zowel een inputheffing als een emissieheffing P.F. Fontein, G.J. Thijssen, J.R. Magnus en J. van Dijk, *Effecten van regulerende heffingen ter reductie van het mineralenoverschot in Nederland*, EIT, Tilburg, 1992.

5. A.C. Pigou, *The economics of welfare*, uitgave 1952, MacMillan, 1920, Londen.

6. De effecten van nutriëntenverliezen bleven lang verborgen door de aanwezigheid van vertragingen en drempels in natuurlijke processen. Zo veroorzaken fosfaatverliezen uit de landbouw pas op grote schaal milieu-aantastingen als de drempel van het fosfaatbindende vermogen in de grond wordt overschreden. Evenzo duurt het decennia voordat nitraten het grondwater bereiken en verstrijkt er geruime tijd voordat nitraten uitspoelen naar het oppervlakte water. Dit betekent dat zelfs als de stikstofemissies ogenblikkelijk en volledig stoppen, de grondwatervervuiling nog tientallen jaren zal toenemen. Deze vertraging maakt het ook onmogelijk dat Nederland kan voldoen aan de in 1990 in het Noordzeeverdrag aangegane verplichting om in 1995 de nutriëntenemissies naar de Noordzee met 50% ten opzichte van 1985 te verminderen.

ringskosten te verlagen, is inmiddels de grondslag van de heffing verschoven van de nutriëntenemissies naar de aangekochte nutriënten. De vraag is nu of deze heffingsgrondslag boeren nog voldoende stimuleert hun nutriëntenemissies terug te dringen. Door nutriënten kunstmatig in prijs te verhogen, nemen ceteris paribus de produktiekosten in vergelijking tot de opbrengsten toe. In de literatuur wordt verwacht dat, mits de heffing hoog genoeg is, de aanwezige verspilling van nutriënten door overbemesting zal afnemen door een daling van de optimale nutriëntengift per produktsoort⁷. Twijfels bestaan echter of met name de kunstmestheffing boeren werkelijk zal stimuleren tot een betere benutting van de ingezette nutriënten, aangezien de huidige verspilling kan worden geïnterpreteerd als een (relatief lage) verzekeringspremie voor tegenvallende gewasopbrengsten⁸. Maar ook al zou de heffing de benuttingsgraad van nutriënten substantieel verbeteren, dan nog heeft het systeem van een heffing op aangekochte nutriënten belangrijke allocatieve nadelen.

Verkeerde prikkels

Een eerste nadeel is dat een uniforme heffing op nutriënten in kunstmest en veevoerders niet discrimineert tussen nutriënten die worden opgenomen in agrarische produkten en nutriënten die verloren gaan en in het milieu terechtkomen. Dit is geen groot probleem als de nutriëntenverliezen proportioneel variëren met de mate van intensivering van het productieproces. Maar zoals De Wit aangeeft, bestaat deze proportionaliteit in de praktijk nauwelijks. Dit betekent dat een boer die intensief boert maar de nutriënten efficiënt gebruikt, door de inputheffing zwaarder wordt gestraft dan een extensief producerende boer die de nutriënten aanzienlijk minder efficiënt gebruikt⁹. In dit verband wijst Dubgaard op een vergelijkbaar onbedoeld en ongewenst effect van een inputheffing, namelijk dat de minst vervuilende, maar relatief veel nutriënten vragende gewassen (wintertarwe en koolzaad) zwaarder worden getroffen dan gewassen waarvan de nutriëntenverliezen beduidend groter zijn maar de teelt minder nutriënten vereist (erwten en voorjaarsgranen)¹⁰. Hetzelfde probleem doet zich voor bij de intensieve veehouderij. Een uniforme heffing op nutriënten in krachtvoer treft veehouders op zandgronden niet harder dan veehouders die zijn gevestigd op de minder kwetsbare kleigronden, terwijl de uitstoot van nutriënten van deze laatste groep minder schadelijk is. Deze nadelige effecten kunnen worden vermeden als de heffingshoogte voor verschillende gewassen, produktiemethoden en locaties wordt gedifferentieerd, bij voorbeeld door de introductie van een variabele heffingsvrije voet.

Deze optie roept echter ten minste twee samenhangende problemen op. Ten eerste verleidt dit arrangement boeren tot handel in de nutriëntenquota's die vrijgesteld zijn van de heffing. Dit leidt waarschijnlijk tot een concentratie van (heffingsvrij) nutriëntengebruik in gebieden waar al intensief geboerd wordt. In deze gebieden kost de heffing boeren veel geld. Zij zullen proberen de heffing geheel of gedeeltelijk te ontlopen door aankoop van heffingsvrije nutriënten-

quota's. Zolang de prijs hiervan lager is dan de heffing op nutriënten, kan doorkruising van het milieubeleid door voortgaande concentratie worden verwacht. Ten tweede, als dergelijke concentraties moeten worden voorkomen, is een verbod op de handel in nutriëntenquota's vereist. Zo'n verbod zou de uitvoeringskosten van het beleid sterk verhogen, aangezien dit controle vereist op het vervoer van heffingsvrije nutriënten (kunstmest, veevoer).

Het laatste hier genoemde bezwaar tegen de inputheffing betreft het ontbreken van elke prikkel om nutriëntenemissies te vermijden als de nutriënten eenmaal zijn gekocht. Het voorkomen van nutriëntenemissies door, bij voorbeeld, een zorgvuldige opslag van mest buiten het groeiseizoen brengt hoge (extra) kosten met zich zonder dat daar opbrengsten (in de vorm van vermeden heffingslasten) tegenover staan.

Een heffing op het nutriëntengehalte van veevoeder en kunstmest kent lage uitvoeringskosten. Dit voordeel wordt echter verkregen ten koste van een ernstige verzwakking van de relatie tussen vervuilen en betalen. Die relatie is veel sterker als wordt gekozen voor een heffing op nutriëntenemissies. Maar de hoge uitvoeringskosten hiervan lijken het allocatieve voordeel onmiddellijk weer te ondergraven. Dit dilemma tussen hoge uitvoeringskosten en verkeerde prikkels kan worden beslecht als het mogelijk blijkt de uitvoeringskosten van een emissieheffing aanzienlijk te verlagen.

Nutriëntensurplus als heffingsgrondslag

De uitvoeringskosten van een heffing op nutriëntenemissies kunnen sterk worden verlaagd als niet de overheid de nutriëntenemissies probeert te meten, maar boeren hun nutriëntenverliezen bijhouden. Het principe is eenvoudig en vertoont de trekken van een boekhouding¹¹. Elke boer houdt bij hoeveel nutriënten het bedrijf binnenkomen in de vorm van bij voorbeeld kunstmest, veevoerders en dierlijke mest. Tevens houdt hij bij hoeveel nutriënten in produktvorm het bedrijf weer verlaten, zoals vlees, melk, eieren, diverse gewassen en dierlijke mest. Het positieve saldo tussen de inkomende en uitgaande nutriëntenstromen is het nutriëntenverlies van het betreffende bedrijf.

7. Zie bij voorbeeld R.A. England, Reducing the nitrogen input on arable farms, *Journal of Agricultural Economics*, 1986, blz. 14; N. Hanley, op.cit., 1990, blz. 138-140.

8. J.S. Shortle en J.W. Dunn, The relative efficiency of agricultural source water pollution control policies, *American Journal of Agricultural Economics*, augustus 1986, blz. 668-677; N.J.P. Hoogervorst, International influences on agricultural pollution in the Netherlands, *Milieu*, 1990, nr. 6, blz. 217-224.

9. C.T. de Wit, Environmental impact of the common agricultural policy, in: F.J. Dietz en W.J.M. Heijman (red.), *Environmental policy in a market economy*, Pudoc, Wageningen, 1988, blz. 190-204.

10. A. Dubgaard, op.cit., 1989.

11. De nutriëntenboekhouding is veel meeromvattend dan de huidige mestboekhouding waarin alleen de in- en uitgaande dierlijke mest wordt geregistreerd.

Tabel 1. Bemestings- en verliesnormen voor fosfaat in kg per ha

Jaar	Grasland		Bouw- en maïsland	
	bemestings-norm	verlies-norm	bemestings-norm	verlies-norm
1995	150	-	110	-
1996	135	55	90	30
1997	(120)	40	(80)	20
1998	(105)	25	(75)	15
1999	-	15	-	10
2000	-	5	-	5

Bron: *Notitie derde fase*, blz. 26.

Het nutriëntenverlies van een bedrijf zou een goede heffingsgrondslag zijn als de veroorzaakte milieubelasting evenredig samenhangt met dit verlies. Echter, niet alle nutriëntenverliezen zijn schadelijk voor het milieu. In de Notitie derde fase is de onschadelijke fosfaatemissie vastgesteld op vijf kg per ha per jaar. Door jaarlijkse aanscherping van de verliesnormen moet dit emissieniveau in het jaar 2000 zijn bereikt (zie voor het tijdpad tabel 1).

De stikstofverliezen zijn onvermijdelijk groter dan de fosfaatverliezen, omdat gewassen (anders dan bij fosfaat) slechts een deel van de stikstofgift kunnen opnemen. Maar niet alle stikstofverliezen belasten het milieu. Lokale omstandigheden, zoals de hoeveelheid neerslag, de grondwaterstand en de bodemsoort, zijn bepalend voor denitrificatie- en immobilisatieprocessen, waarmee stikstofverliezen geheel of gedeeltelijk worden geneutraliseerd.

Verliesnormen voor stikstof zijn in de Notitie derde fase nog niet te vinden. De overheid acht het "thans nog niet goed mogelijk de acceptabele verliezen op bedrijfsniveau precies te kwantificeren". Alleen een indicatie voor een aanvaardbaar bemestingsniveau in het jaar 2000 wordt gegeven. Wel kondigt de overheid aan in 1994 in overleg met het landbouwbedrijfsleven de stikstofverliesnormen voor 1996 te zullen vaststellen.

Met behulp van de (deels nog te bepalen) acceptabele verliesnormen is voor elk bedrijf het eventueel aanwezige nutriëntensurplus te bepalen als het positieve verschil tussen het uit de nutriëntenboekhouding blijken nutriëntenverlies dat groter is dan de verliesnormen toelaten. Het aldus berekende nutriëntensurplus is de grondslag voor de beoogde regulerende heffing op schadelijke nutriëntemissies¹².

De surplusheffing introduceert een nieuwe 'trade-off' voor boeren. Enerzijds lokt een kostenbesparing als het nutriëntengebruik wordt verminderd, waardoor de nutriëntenverliezen kleiner worden en dus de kosten van de surplusheffing geheel of gedeeltelijk worden vermeden. Anderzijds vrezen boeren een reductie van de fysieke opbrengsten als minder nutriënten worden aangewend, waardoor het inkomen daalt en deze daling mogelijk de vermeden kosten van de surplusheffing overtreft. Diverse studies geven echter aan dat, gerelateerd aan het huidige (overmatige) gebruik, de gewasopbrengsten nauwelijks dalen na forse vermindering van het stikstofgebruik¹³.

Opgemerkt moet worden dat een heffing op basis van het nutriëntensurplus schadelijke nutriëntemissies niet elimineert. Wel levert dit systeem een permanente prikkel schadelijke nutriëntenverliezen te verminderen. Het tot op heden gevoerde mestbeleid mist deze prikkel. Dit geldt in mindere mate ook voor een regulerende inputheffing. Als onder invloed van de surplusheffing de overbesteding na enige tijd aanzienlijk is afgenomen, valt te overwegen de surplusheffing zodanig te verhogen dat deze een prohibitief karakter krijgt.

Verlaging van de uitvoeringskosten

Een belangrijk bezwaar dat tegen de surplusheffing kan worden aangevoerd is dat de uitvoeringskosten hoog zijn. Drie categorieën van kosten springen daarbij in het oog:

- de kosten voor het verzamelen van informatie. Vooral de noodzaak voor elk van de ruim 120.000 agrarische bedrijven het nutriëntensurplus te bepalen jaagt de heffende instantie op kosten;
- de kosten voor het controleren van de nutriëntenboekhouding. Omdat aan de nutriëntenboekhouding een systeem van financiële prikkels wordt gekoppeld, is meer controle nodig dan enkel boekhoudkundige controle. De werkelijke nutriëntenstromen dienen ook steekproefsgewijs te worden gecontroleerd;
- de handavingskosten. Centraal staat hier de fraudegevoeligheid van de regeling. In het algemeen geldt dat hoe gevoeliger de regeling voor fraude is, hoe hoger de handavingskosten zijn. In dit geval gaat het om de mate waarin boeren hun nutriëntensurplus op kunstmatige wijze zouden kunnen verlagen.

Informatie en controle

Bij nader inzien blijkt de hoogte van de informatie- en controlekosten sterk afhankelijk te zijn van de wijze waarop het arrangement van de surplusheffing wordt vormgegeven. Gebruikelijk is een aanpak die inderdaad tot hoge kosten leidt. Om dit in te zien,

12. In het systeem van surplusheffingen zoals dat in N.J.P. Hoogervorst e.a., op.cit., 1989 en F.J. Dietz en N.J.P. Hoogervorst, op.cit., 1991, is ontwikkeld, is ervoor gekozen de onschadelijke emissies onbelast te laten. Dit lijkt aanvaardbaar omdat de onschadelijke emissies beslag leggen op de relatief schaarse milieugebruiksruimte. Een groot deel van de onschadelijke emissies is echter grondgebonden, zodat mag worden aangenomen dat het beslag op de milieugebruiksruimte in de grondprijs tot uitdrukking komt. Dit gaat echter niet op voor het onschadelijke deel van de ammoniakemissies. Deze zouden in principe als emissierechten kunnen worden verkocht aan de hoogst biedende.

13. B.J.M. Meyer en P.F. Lalkens, Economische analyse van de bedrijfssystemen op het proefbedrijf OBS, in *Themadag geïntegreerde bedrijfssystemen*, PAGV, Lelystad, 1988; P.B. Tinker, Efficiency of agricultural industry in relation to the environment, in: J.R. Park (red.), *Environmental management in agriculture; European perspectives*, Belhaven, Londen, 1988, blz. 7-20; J.J. Neeteson, Evaluation of the performance of three advisory methods for nitrogen fertilization of sugar beet and potatoes, *Netherlands Journal of Agricultural Science*, 1989, blz. 143-155.

dienen we te beseffen dat de verliesnormen uit tabel 1 een forfaitair karakter hebben. Zo zijn de acceptabele stikstofverliezen sterk afhankelijk van de stikstofdepositie afkomstig van andere bronnen (de zogenaamde achtergronddepositie) en de grondsoort waarop deze depositie samen met de stikstof afkomstig van kunstmest, dierlijke mest of ander organisch materiaal (bij voorbeeld gewasresten) terecht komt. Voor de achtergronddepositie wordt doorgaans het landelijk gemiddelde gebruikt, hoewel de regionale verschillen aanzienlijk zijn. Het aantal grondsoorten waar verliesnormen voor worden opgesteld, blijft meestal beperkt tot twee: zand en klei. Veel bedrijven liggen echter niet enkel op zand- of kleigrond, maar op een mengvorm. In dergelijke gevallen leiden de verliesnormen die voor pure klei of puur zand zijn ontwikkeld tot hetzij milieu-aantasting, hetzij een onredelijke toename van de produktiekosten. Bovendien kunnen veel boeren claimen dat het feitelijke nutriëntensurplus lager ligt dan het berekende nutriëntensurplus vanwege voor hun bedrijf geldende specifieke lokale omstandigheden (minder dan gemiddelde neerslag, een laag grondwaterpeil, een lager dan gemiddelde achtergronddepositie) en speciaal getroffen maatregelen in de bedrijfsvoering (bij voorbeeld het gebruik van groenbemesters, of de teelt van gewasvarianten die meer stikstof en fosfaat opnemen dan die de overheid heeft opgesteld ter bepaling van het nutriëntensurplus). Als al deze in beginsel redelijke claims moeten worden beoordeeld, zullen de uitvoeringskosten snel toenemen. De facto gaat het arrangement van de surplusheffing dan karaktertrekken vertonen die bij de huidige mestwetgeving zo heftig worden bekritiseerd: boeren voelen zich afhankelijk van regelgeving die in hun ogen onredelijk is, omdat de bedrijfsvoering onnodig veel beperkingen wordt opgelegd. De tegenwerking die dit oproept zal de regelgeving sterk frustreren.

Het is echter mogelijk de informatie- en controlekosten laag te houden en tegelijkertijd de medewerking van boeren te verwerven. Om dat te bereiken moet de bewijslast bij de individuele boer worden gelegd. Een boer die een lager nutriëntensurplus claimt dan is berekend, dient dit aan te tonen, bij voorbeeld door een onafhankelijk laboratorium grond- en mestmonsters te laten analyseren. Natuurlijk houdt een verschuiving van de bewijslast ook een verschuiving van de kosten in. Maar zolang de kosten van de monsteranalyses in redelijke verhouding staan tot de vermeden heffingskosten door een bijstelling van het eerder bepaalde nutriëntensurplus, lijkt dit geen bezwaar. Bovendien verdwijnt de prikkel tegen de vaststelling van het nutriëntensurplus in beroep te gaan als op basis van onafhankelijke meting geen substantieel lager nutriëntensurplus kan worden aangetoond.

Fraude

Op het eerste gezicht lijkt de heffingsgrondslag, het nutriëntensurplus op individuele bedrijven, bijzonder gevoelig voor fraude. De verleiding is groot het nutriëntensurplus kunstmatig te verlagen door een geringer kunstmestgebruik, minder uitgereden mest en een lager nutriëntengehalte van mest te registreren dan feitelijk het geval is. Door echter elk bedrijf dat

met nutriënten omgaat boekhoudplichtig te maken (brede boekhoudplicht), kunnen de meest voor de hand liggende vormen van fraude eenvoudig worden voorkomen. Akkerbouwers, veehouders, kunstmestfabrikanten, mengvoederbedrijven, mestfabrieken en verwerkende bedrijven hebben dan allemaal de plicht de nutriëntenstromen te registreren. De boekhoudplicht en dus het potentiële kostenbedrag van de surplusheffing maakt dat de partijen bij elke transactie waar nutriënten mee gemoeid zijn, tegengestelde belangen hebben. Een intensieve veehouder bij voorbeeld zal graag een hoge nutriënteninhoud registreren van de mest die hij aan een akkerbouwer levert. De akkerbouwer zal daarentegen een zo laag mogelijke nutriënteninhoud van de aangevoerde mest in zijn boekhouding willen opnemen. Gelet op de tegengestelde belangen zullen de onderhandelende partijen een nutriënteninhoud overeenkomen die heel dicht in de buurt ligt van, of zelfs precies overeenkomt met de feitelijke nutriënteninhoud. Hierdoor kunnen de handhavingskosten beperkt blijven.

Hoewel dat niet expliciet vermeld is, vindt de goede verstaander het principe van de wederzijdse controle terug in de Notitie derde fase. Niet alleen veehouders moeten vanaf 1997 aangifte doen van nutriënten, een jaar later worden ook akkerbouwers hiertoe verplicht. Helaas verzuimt de overheid ook toeleveranciers en afnemers van nutriënten boekhoudplichtig te maken, waardoor de potentie van het principe van de wederzijdse controle onvolledig wordt benut en de fraudemogelijkheden toenemen.

Conclusie

Een effectief nutriëntenbeleid vereist ten minste een verzameling van duurzame verliesnormen voor fosfaaten, stikstof en in de toekomst mogelijk ook kalium. Ten einde de overgang van de huidige situatie van mestdumping en overbesteding naar een situatie van duurzaam nutriëntengebruik zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, zijn financiële prikkels onontbeerlijk. Het instrument van de heffing op de aanschaf van nutriënten lijkt in de literatuur overgewaardeerd. De inputheffing genereert belangrijke allocatieve nadelen, die de heffing op nutriëntenemissies in beginsel niet heeft. De potentieel hoge uitvoeringskosten van de emissieheffing kunnen tot redelijke proporties worden beperkt als wordt gekozen voor het nutriëntensurplus als heffingsgrondslag, een brede boekhoudplicht geldt en de bewijslast bij de heffingsplichtige wordt gelegd. In de Notitie derde fase heeft de overheid zich een voorstander getoond van een regulerende heffing op nutriëntenemissies. Zij laat echter een goede kans liggen om het mestbeleid minder fraudegevoelig te maken door de boekhoudplicht te beperken tot agrariërs (veehouders, akkerbouwers, tuinbouwers). Dit betekent dat het bereiken van evenwichtsbesteding in het jaar 2000 een grotere handhavingsinspanning vereist dan bij een brede boekhoudplicht nodig is.

Frank Dietz