



Rondetafelgesprek Mestfraude (d.d. 22 juni 2017)

Tweede Kamer commissie Economische Zaken

De toenemende druk op de Nederlandse mestmarkt zorgt voor ongewenste effecten waaronder fraude. Mede hierdoor wordt de beoogde kwaliteit in het grondwater in delen van Nederland niet gehaald. Tegengaan van mestfraude is vergt primair aanscherping van de handhaving. Maar voor een effectievere bestrijding is het ook nodig om de oorzaken van mestfraude aan te pakken en/of bestaande mestregelgeving aan te passen.

Achtergrond

In Evaluatie Meststoffenwet 2016 heeft Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geconstateerd:

“In het zuidelijk zandgebied, met veel intensieve veehouderij en een hoge mestdruk, wordt meer dierlijke mest geplaatst dan mogelijk is binnen de wettelijke gebruiksnormen. Ofwel: de plaatsingsruimte voor dierlijke mest wordt daar ‘overbenut’. In 2014 wordt die overbenutting voor stikstof geschat op 4 tot 28 procent en voor fosfaat op 8 tot 29 procent. Bij het huidige gebruik van mest en mestscheidingsproducten kan die overbenutting leiden tot een extra nitraatuitspoeling van 5 tot 30 milligram per liter.”

Ook in eerdere evaluaties maakte PBL gewag van ‘overbenutting’ in het mestbeleid. Daarbij ging het in eerste instantie over het houden van meer dieren dan waarvoor een veehouder productierechten had (Evaluatie Meststoffenwet 1998 – 2003) en in tweede instantie over een hoeveelheid mest waarvoor de eindbestemming niet werd verantwoord (Evaluatie Meststoffenwet 2012). Door in de meest recente evaluatie ‘overbenutting’ te relateren aan ‘fraude’ heeft dit keer ‘overbenutting’ (eigenlijk een eufemisme voor overbemesting) wel de aandacht gekregen die het verdient.

Het Nederlandse mestbeleid is door ruim vier decennia knip- en plakwerk enorm complex geworden. Zo is er regelgeving voor zowel de productie van dierlijke mest als voor het gebruik of de verwerking van mest. En dat alles uitgesplitst naar:

- stikstof (ammoniak en nitraat) en fosfaat,
- emissies en normen voor grondwater, oppervlaktewater en lucht, en
- categorieën bodems, dieren en gewassen.

Veel veehouders, akkerbouwers, tuinders en hun adviseurs zien door de bomen het bos niet meer, en dat geldt ook voor de controleurs en handhavers. Dit complexe beleid frustrereert veel agrariërs, mestdistributeurs en mestverwerkers omdat zij worden geconfronteerd met hoge uitvoeringskosten. Echter een deel van de agrariërs, mestdistributeurs en mestverwerkers vaart wel bij deze situatie, ingegeven door de opvatting: “Hoe groter en hoe dichter het bos, des te gemakkelijker kun je je verstoppen”.

Voorbeelden van verschillende vormen van ‘ontwijkend gedrag’

De vraag die voorligt is of er op grote schaal fraude wordt gepleegd in de Nederlandse mestmarkt. Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden omdat er veel activiteiten binnen de definitie van fraude kunnen vallen. Er is immers niet alleen sprake van fraude jegens overheden (bewust onttrekken aan de wet- en regelgeving), maar ook tussen partijen binnen



de mestketen (bedrog tussen veehouder / mestproducent, mestdistributeur, mestverwerker en/of akkerbouwer / mestgebruikers). Daarnaast is er ook nog het 'ontwijken van de wet' door te handelen naar de letter maar niet naar de geest van de wet. En tot slot heeft de overheid ook bewust ruimte gelaten in de wet waardoor het niet nodig is om de locaties van het gebruik van alle dierlijke mest volledig te verantwoorden.

Gezien de hoge druk op de mestmarkt is het geen verrassing dat partijen gebruik maken van de mogelijkheden om regels te ontwijken en mest niet juist te gebruiken of verwerken. Door dit alles is er niet altijd een heldere verantwoording van het gebruik en/of de verwerking van alle geproduceerde mest. In welke situaties en omstandigheden doet zich dit met name voor? In willekeurige volgorde in globale zin enkele voorbeelden.

Gronden in gebruik op verschillende afstand van mestaanbod / -overschot

De totale hoeveelheid te gebruiken dierlijke mest op de bij het bedrijf behorende gronden moet worden verantwoord. Daarbij noteert de ondernemer in zijn bemestingsplan met hoeveel mest elk perceel zal worden bemest, waarbij het niet noodzakelijk is dat elk perceel exact wordt bemest conform de gebruiksnormen. Daardoor is er binnen marges een lagere bemesting met dierlijke mest mogelijk op de percelen op grote afstand van het mestaanbod en een hogere bemesting van de percelen op kortere afstand. Als een ondernemer zijn bemestingsplan feitelijk niet volgt (hetgeen te bestempelen is als fraude), wordt het verschil in gebruik van dierlijke mest tussen percelen veel groter en wordt het gebruik van dierlijke mest niet juist verantwoord. Dit punt kan - in beperkte mate - spelen op elk bedrijf met een huiskavel en veldkavel. Maar voor veehouders met gronden in gebruik op grote afstand of akkerbouwers met (huur/pacht)gronden door het gehele land, is de verleiding groot om op deze wijze te werken.

Gronden waarvan de eigenaar / gebruiker het gebruik niet hoeft te verantwoorden

Diverse partijen beschikken over gronden waarvan zij het gebruik niet (hoeven te) verantwoorden in de gecombineerde opgave. Agrariërs kunnen in de centrale database zien of gronden in gebruik zijn bij een ander bedrijf. Als dat niet het geval is en de gronden nog 'vrij' zijn voor het gebruik van dierlijke mest, kunnen zij die percelen 'intekenen' en zo plaatsingsruimte vastleggen. Uiteraard is dit niet toegestaan en is het dus fraude. Eigenaren van terreinen die (zullen) worden ontwikkeld voor woningen, bedrijven, sport of recreatie en natuur zijn zich niet altijd bewust dat hun gronden administratief worden meegerekend door een agrariër en hebben daar ook geen direct nadeel van. Maar de mest die de agrariër op deze percelen mag gebruiken, zal hij op de eigen percelen gebruiken, waardoor daar dus meer dierlijke mest wordt gebruikt dan volgens de gebruiksnormen is toegestaan.

Combinatie van forfaitair en bedrijfsspecifiek verantwoorden

Binnen het mestbeleid zijn voor de mestproductie per dier, voor stikstof- en fosfaatgehalten in de mest en voor de gewashoeveelheden forfaits vastgelegd, waarvan agrariërs gebruiken maken. Deels vrijwillig en deels verplicht tonen agrariërs zelf gehalten en hoeveelheden aan, waarmee zij zich (meer) bedrijfsspecifiek verantwoorden. Maar door calculerend gebruik te maken van forfaitaire en bedrijfsspecifieke normen, kan een veehouder een deel van zijn mestafvoer voorkomen. Uiteraard kan het hierbij aantrekkelijk zijn om als ondernemer binnen de mestwetgeving de beschikking te hebben over meerdere bedrijven. Daardoor ontstaat



binnen de totale eigen onderneming ruimte om te schuiven met mest die binnen de verschillende bedrijven op verschillende manieren wordt verantwoord. Dit speelt ook bij mestintermediairs, getuige het grote aantal bedrijven waarover frauderende ondernemers in het recente verleden beschikten.

Bemonstering van (vaste) dierlijke mest

Een goede bemonstering van dierlijke mest is al jaren een punt van aandacht en heeft geleid tot apparatuur voor de bemonstering van vloeibare, drijfmest die voldoende betrouwbaar is. Toch lijken er nog steeds mogelijkheden om deze apparatuur 'om de tuin te leiden'. Daarbij is de bemonstering van vaste mest veel moeilijker, Dat was lange tijd geen groot probleem, want slechts een klein deel van de veehouderijbedrijven produceert vaste, ruige mest en vaak betalen akkerbouwers nog voor deze mest waardoor fraude minder aantrekkelijk is. Maar doordat een groeiend aantal bedrijven zelf mest scheidt (of laat scheiden op het bedrijf) in een dikke en dunne fractie, is de productie van dikke, vaste mest sterk toegenomen. En voor die gescheiden mest moeten veehouders juist wel betalen, waardoor fraude wel aantrekkelijk is. En omdat de instellingen van de mestscheider eenvoudig zijn te wijzigen, kan een veehouder elke dag mest van een andere kwaliteit produceren. Dit verruimt de mogelijkheden om het gebruik en/of de afvoer van mest onjuist te verantwoorden. Sowieso veroorzaakt het gebruik van de dikke mestfractie als strooisel (bio-bed) in de ligboxen voor een onbekende ophoping c.q. voorraadvorming, welke moeilijk is te verantwoorden.

Open gesprek met correct werkende ondernemers

De openheid die PBL heeft gegeven door behalve over 'overbenutting' ook te spreken over 'fraude', maakt correct werkende ondernemers mondiger. Zij worden immers al jaren benadeeld door het uitermate creatieve en steeds vaker ook frauduleuze handelen van andere ondernemers. De signalen over de wijze waarop fraude wordt gepleegd, nemen hand over hand toe, maar het is niet makkelijk en/of verstandig om daarover in het openbaar te spreken. Wel is de tijd rijp om hierover in beslotenheid het gesprek aan te gaan met betrouwbare ondernemers in de gehele mestketen.

Suggesties voor (beter) handhaafbaar beleid

Meer en strengere handhaving is uiteraard onderdeel van de oplossing om fraude tegen te gaan. Daar gaat wel aan vooraf dat de regelgeving (gemakkelijker) moet kunnen worden gehandhaafd. Op dat punt wil CLM graag de volgende suggesties aanreiken.

Verminder de druk op de mestmarkt (krimp veestapel / mestverwerking)

Belangrijke reden voor fraude is het hoge mestoverschot en de daarmee samenhangende hoge kosten voor mestafzet. Ondernemers die op enig moment de mestput vol hebben en de portemonnee leeg, staan voor een levensgroot dilemma. Toegeven aan fraude of het bedrijf liquideren. Om die enorme druk van de mestmarkt te krijgen is een sterke krimp van de veestapel de meest de hand liggende oplossing. Echter die krimp heeft grote consequenties voor niet alleen de veehouderij, maar ook voor de rest van de landbouw en de regionale economie. Vanuit dat perspectief is de aanpak van de afgelopen decennia voor mestverwerking te begrijpen, maar helaas niet effectief gebleken. Dit valt af te leiden uit het



feit dat (in delen van Nederland) de normen van het grondwater nog steeds worden overschreden en er al jaren sprake is van (grootschalige) fraude.

Het is technisch mogelijk om met (nog) meer mestverwerking het gehele mestoverschot te verwerken. Maar zelfs dat is geen oplossing, want de huidige fraude is niet alleen een technisch capaciteitsvraagstuk maar juist ook een economisch vraagstuk. Dierlijke mest is in beginsel een waardevolle meststof en zou derhalve een positieve waarde moeten hebben. Maar tot op de dag van vandaag zijn er geen systemen voor mestverwerking in ontwikkeling waarmee de huidige negatieve waarde van mest met €15,- tot €20,- per m³ in waarde wordt opgewaardeerd. Daarom doet CLM ook de volgende suggestie.

Lessen trekken uit regelgeving rondom huiselijk afval

In “Van mestbeleid naar bemestingsbeleid - Relas van een ontdekkingsreis” heeft CLM in 2012, na consultatie van experts is de afvalbranche¹, enkele suggesties gedaan onder andere op basis van ervaringen in de humane afvalbranche.

“In de humane afvalstoffenbranche moeten huishoudens en bedrijven een heffing betalen voor het afvoeren van het afval. Wanneer de afvalstoffenbelasting eenmaal is betaald, wordt het afval opgehaald en/of mag de houder van het afval het gratis wegbrengen naar bijv. een 'milieustraat'. Deze werkwijze is succesvol bij het huishoudelijk afval, omdat daar de eerder genoemde wettelijke verplichting voor het ophalen van het afval van kracht is. Zo'n systematiek zou ook in de dierlijke mestmarkt kunnen werken. Daarvoor is niet alleen specifieke wetgeving noodzakelijk maar wellicht ook een andere organisatiestructuur voor de afvoer van dierlijke mest.”

Deze benaderingswijze zorgt voor een ingrijpende verandering van de organisatie van de veehouderij. Maar het feit dat veehouders *vooraf* hun verantwoordelijkheid voor mestafvoer moeten nemen, ontnemt de aanleiding *achteraf* om te frauderen.

Afstandscriterium voor grondgebruik

Binnen één bedrijf gronden gebruiken die op sterk verschillende afstanden liggen, verleidt ondernemers om op onjuiste wijze het gebruik van dierlijke mest te verantwoorden. Door een afstandscriterium voor het grondgebruik per bedrijf in te voeren wordt voorkomen dat bedrijven in Zuid-Nederland gronden in Noord-Nederland gebruiken. Tevens kan worden voorkomen dat akkerbouwbedrijven op grote schaal gronden gebruiken in zowel gebieden met als zonder een (groot) mestoverschot. Deze aanpassing heeft gevolgen voor een beperkt aantal ondernemers die hun onderneming zal moeten opdelen in meerdere bedrijven. De hiervoor genoemde aanpassing van het beleid sluit goed aan bij de politieke wens van grondgebondenheid binnen de melkveehouderij (incl. voer-mest-contracten) en korte kringlopen (circulaire economie) in de gehele landbouw.

Frits van der Schans – CLM Onderzoek & Advies
15 juni 2017

¹ Definitie van afval in de wet milieubeheer: “alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.