

Vergaderjaar 2016–2017

33 037

Mestbeleid

Nr. 216

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2017

Op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) aan de commissie advies uitgebracht over mestfraude.

In haar procedurevergadering van 13 juni 2017 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken besloten de BOR-notitie openbaar te maken. Hierbij bied ik u een exemplaar van de notitie aan.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Ziengs

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Nava

NOTITIE OVER MESTFRAUDE

Aanleiding

In de procedurevergadering (PV) van 16 mei jl. heeft de commissie Economische Zaken (EZ) aan het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) gevraagd een notitie te schrijven over het «syntheserapport van de Evaluatie Meststoffenwet 2016» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).¹ Hierbij ontvangt u de gevraagde BOR-notitie, die in samenwerking met de Dienst Informatie Voorziening (DIV) tot stand is gekomen.

Leeswijzer en kernpunten

In deze notitie worden de vragen van de commissie² in aangepaste volgorde, en soms geclusterd of gesplitst beantwoord. In bijlage 1 is, naast een overzicht van de vragen, ook de vindplaats van de antwoorden in deze notitie opgenomen. Bij de beantwoording van iedere vraag is een samenvatting opgenomen (omkaderd weergegeven). De samenvattingen vormen de kernpunten van deze notitie.

Disclaimer

Het BOR heeft geen specifieke kennis van mest en heeft niet de expertise om achterliggende berekeningen over mest te doorgronden. Het BOR geeft in deze notitie slechts weer wat het in de literatuur heeft gevonden over mestfraude. Omwille van de leesbaarheid zijn sommige passages verkort of vereenvoudigd weergegeven.

Nadere toelichting

1 Inleiding³

Het Nederlandse mestbeleid is voor een belangrijk deel gebaseerd op een Europese richtlijn: de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG). De Nitraatrichtlijn bevat afspraken over de toegestane concentratie nitraat in zowel het grondwater als het oppervlaktewater. Hiervoor geldt een streefwaarde/norm van 50 milligram per liter.

Lidstaten van de Europese Unie wijzen op grond van de richtlijn kwetsbare zones aan waar het grondwater meer dan 50 milligram nitraat per liter bevat. Nederland past het programma in het hele land toe, maar maakt voor het grondwater een onderscheid tussen hoofdgrondsoortregio's: de zand-, de klei-, de veen- en de lössregio.⁴ Afhankelijk van de grondsoort kunnen maatregelen genomen worden om de verontreiniging met nitraat zo effectief mogelijk terug te dringen.⁵

De Meststoffenwet is de Nederlandse uitwerking van de Europese Nitraatrichtlijn. De Meststoffenwet bepaalt onder meer hoeveel stikstof en

¹ Zie besluitenlijst, agendapunt 11.

² De commissie heeft de vragen in de procedurevergadering van 30 mei 2017 vastgesteld. Zie de besluitenlijst, agendapunt 14.

³ Deze inleiding betreft een vereenvoudiging en is slechts bedoeld om enkele in deze notitie gebruikte termen te introduceren. Zie de «5^e Nederlandse AP betreffende de Nitraatrichtlijn (2014–2017)» voor een gedetailleerde beschrijving.

⁴ De zandregio is opgedeeld in zand noord, zand midden en zand zuid. Zand zuid wordt ook aangeduid als het zuidelijk zandgebied. In deze notitie worden beide termen door elkaar gebruikt.

⁵ 5^e Nederlandse AP betreffende de Nitraatrichtlijn (2014–2017), p. 7–8; Fraters, B. et. al. (2016), p. 101.

fosfaat via kunstmest en dierlijke mest mag worden gebruikt op grasland en bouwland.⁶

2 Passage over mogelijke fraude in het synthesesrapport van het PBL

In het «Evaluatie Meststoffenwet 2016: synthesesrapport» van het PBL staat de volgende passage over mogelijke mestfraude in het zuidelijk zandgebied, te weten:

«In tegenstelling tot het totale zandgebied was er in het zuidelijk zandgebied gemiddeld nog een grote overschrijding van 30 milligram nitraat per liter. Een deel van de huidige overschrijding van het nitraatdoel in het zuidelijk zandgebied is mogelijk het gevolg van mestfraude. Aanwijzingen hiervoor zijn de berekende overschrijding van de wettelijke gebruiksruimte voor dierlijke mest in de regionale mestboekhouding, de constatering dat op circa 10 procent van de zogenoemde risicobedrijven een of meer gebruiksnormen worden overschreden, en de zeer hoge fosfaatgehalten in monsters van getransporteerde mest.»⁷

Naar aanleiding van dit rapport heeft de commissie EZ aan het BOR gevraagd enkele vragen te beantwoorden, die onder meer verwijzen naar 12 rapporten die het PBL gebruikt heeft ter onderbouwing van het synthesesrapport. De 12 rapporten zijn in de literatuurlijst van deze notitie (bijlage 2) aangegeven met een *.

2.1 Onderbouwing nitraatnorm in het zuidelijk zandgebied

Vraag 1

In hoeverre is de overschrijding van gemiddeld 30 milligram nitraat per liter in het zuidelijk zandgebied te herleiden uit de 12 rapporten die de basis zijn voor het PBL synthesesrapport?

Antwoord

In de rapporten wordt melding gemaakt van een overschrijding van de streefwaarde/norm van 50 milligram nitraat per liter in het zuidelijk zandgebied, waarbij streefwaarden genoemd worden van zo'n 70 tot 80 milligram nitraat per liter.

Toelichting

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM, 2016) beschrijft dat de nitraatconcentratie van de drie zandgebieden duidelijk het hoogst is in zand zuid. De nitraatconcentratie in zand zuid is volgens het RIVM rond de 75 milligram per liter, daar waar deze in zand midden circa 17 milligram per liter bedraagt en in zand noord circa 12 milligram.⁸ Ook een gezamenlijk onderzoek van Wageningen University & Research (WUR), RIVM, Deltares en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2017) bevestigt de hoge concentratie in zand zuid: 75–80 milligram nitraat per liter in de laatste jaren.⁹

Een gezamenlijk onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) en Deltares (2017) onderschrijft dat vooral in het zuidelijk zandgebied de nitraatconcentraties te hoog zijn. Het nitraatgehalte in het zuidelijk zandgebied wordt in dit onderzoek echter gebaseerd op een

⁶ Van Grinsven, H. et. al. (2017), p. 12.

⁷ Van Grinsven, H. et. al. (2017), p. 12–13.

⁸ Fraters, B. et. al. (2016), p. 129.

⁹ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 20, 94 en 109.

ander rekenmodel¹⁰, waarbij een gemiddelde nitraatconcentratie van 71 milligram per liter is berekend voor de periode 2009–2013.¹¹

2.2 Aanwijzingen voor fraude in het zuidelijk zandgebied?

Vraag 2

In het synthesesrapport van het PBL staan aanwijzingen voor de mogelijke mestfraude in het zuidelijk zandgebied. De genoemde aanwijzingen zijn:

- a) de berekende overschrijding van de wettelijke gebruiksruimte voor dierlijke mest in de regionale mestboekhouding;
- b) de constatering dat op circa 10% van de zogenoemde risicobedrijven één of meer gebruiksnormen worden overschreden;
- c) de zeer hoge fosfaatgehalten in monsters van getransporteerde mest.

In hoeverre zijn deze aanwijzingen terug te vinden in de 12 onderliggende rapporten?

Antwoord

Het BOR heeft enkele elementen van de hierboven genoemde aanwijzingen teruggevonden, maar de aanwijzingen hebben betrekking op Nederland en zijn niet specifiek gericht op het zuidelijk zandgebied.

Toelichting

Overschrijding in regionale mestboekhouding

Het BOR heeft één passage gevonden die concreet verwijst naar een overschrijding van de wettelijke gebruiksruimte in de regionale boekhouding. De passage in het rapport van het PBL (2015) gaat echter over «veel gebieden in Nederland» en verwijst dus niet specifiek naar het zuidelijk zandgebied.

De passage luidt: «Volgens informatie van het CBS werd in 2013 in veel gebieden in Nederland meer fosfaat en stikstof aangewend dan volgens de wettelijke gebruiksnormen zou mogen (...). De onderliggende cijfers over de productie en het transport van mest bevatten onzekerheden en onnauwkeurigheden, maar de hoge percentages (tot meer dan 200 procent op gemeenteniveau) suggereren dat een aantal agrariërs daadwerkelijk meer mest toedient dan is toegestaan».¹²

Het BOR heeft niet de expertise om de informatie van het CBS (die komt uit de database Statline) of overige cijfers hierover nader te duiden.

Overschrijding gebruiksnormen bij 10% van de risicobedrijven

In een rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) staan verschillende cijfers over de naleving van gebruiksnormen. Ten aanzien van selecte controles in heel Nederland, (dat wil zeggen: controles waarbij vooraf al vermoedens zijn van onregelmatigheden) worden hogere percentages genoemd dan 10%.¹³ Zie de onderstaande tabel.

¹⁰ MAMBO: Mest en Ammoniak Model voor Beleidsondersteunend Onderzoek.

¹¹ Schoumans, O.F. et. al. (2017), p. 17, 43.

¹² Gaalen, van F. et. al. (2015), p. 49.

¹³ Fraters, B. et. al. (2016), p. 117–118.

Aantal (fysieke) controles op de gebruiksnormen (vooral selecte controles)

	2012	2013	2014	2015
Totaal aantal controles	455	447	317	588
w.v. akkoord	353 (78%)	312 (70%)	209 (66%)	330 (56%)
w.v. niet akkoord ¹	102 (22%)	135 (30%)	108 (34%)	258 (44%)

¹ «Niet akkoord» betekent dat administratieve bescheiden niet in orde waren of dat de gebruiksnorm was overschreden.

Bron: Fraters, B. et. al. (2017), p. 118 (bewerking)

In een rapport van het RIVM (2016) staat dat het aantal bedrijven (in Nederland) dat een boete opgelegd heeft gekregen voor het overschrijden van de gebruiksnormen of het niet kunnen verantwoorden van mest in 2010 6% bedroeg en in 2012 14%. De stijging zou samenhangen met een nieuwe controle-aanpak.¹⁴ Het BOR heeft niet de expertise om te beoordelen of bovenstaande gegevens onderling vergelijkbaar zijn.

Een «overschrijding van 10% bij risicobedrijven» wordt overigens wel concreet genoemd in het rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017), maar het gaat hierbij om overschrijdingen bij *mesttransporten*.¹⁵

Hoge fosfaatgehaltenes in monsters getransporteerde mest

Het BOR heeft in een rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) enkele passages gevonden die gaan over hoge concentraties (fosfaat) in monsters getransporteerde mest. Ook hier betreft het aanwijzingen in algemene zin.

De meest concrete passage in het rapport luidt: «Extreme concentraties van stikstof en fosfaat in mestmonsters zijn een signaal voor extra controleaandacht van NVWA en RVO.nl.» Een andere passage gaat over mogelijke fraudegevoeligheid in relatie tot mestmonsters: «Bedrijven zouden volgens NVWA en RVO.nl vooral frauderen door fictieve afvoer te creëren. Dit gebeurt onder andere door mestmonsters, gewichten en voorraden te manipuleren of door mest alleen administratief af te zetten (bijvoorbeeld fictieve export)». ¹⁶ Deze laatste passage gaat overigens niet specifiek in op fosfaat.

2.3 Verklaringen voor de overschrijding van de nitraatnorm in zand zuid

Vraag 3

Welke verklaringen worden in de achtergrondrapporten gegeven voor de verhoogde nitraatconcentraties in het zuidelijk zandgebied?

Antwoord

In de 12 rapporten worden verschillende (technische) verklaringen gegeven voor de verhoogde nitraatconcentraties in het zuidelijk zandgebied. Ze hebben betrekking op na-ijleffecten, grondwater-trappen, grondsoorten en het type bedrijven in het gebied.

¹⁴ Fraters, B. et. al. (2016), p. 92.

¹⁵ Van Grinsven, H. et. al. (2017), p. 90; Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 24 en 119.

¹⁶ Velthof, G.L. et. al (2017), p. 23 en 121.

Toelichting

Na-ijleffecten

In een rapport van Alterra Wageningen UR (2015) staat dat in het zuidelijk zandgebied sprake is van een sterke na-ijling van nitraatconcentratie uit het verleden.¹⁷ Onderzoekers van WUR en Deltares (2017) zeggen hierover dat de vertragingstijd voor het effect van veranderingen in bemesting op nitraatconcentraties meer dan vier jaar kan bedragen. Volgens hen is het hierdoor niet goed mogelijk om bij het verloop van nitraatconcentraties een scherp onderscheid te maken in effecten van afzonderlijke maatregelen en ontwikkelingen in de voorgaande periode.¹⁸

Grondwatertrappen, grondsoorten en type bedrijven

In een rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) is daarnaast een andere (zeer) technische verklaring terug te vinden: «De verschillen in nitraatconcentratie tussen de drie zandgebieden zijn voor een groot deel te verklaren uit de verdeling van de grondwatertrappen en grondsoorten die voorkomen». De auteurs geven aan dat er relatief meer uitspoelingsgevoelige zandgronden in zand zuid zijn, en dat het aandeel grasland in zand zuid lager is dan in andere zandgebieden. Omdat de uitspoeling uit zandgrond hoger is dan uit grasland (nitraat in zandgrond komt sneller in het grondwater terecht, red.) is de nitraatconcentratie in zand zuid hoger.¹⁹ De auteurs baseren zich op de studie van Schoumans et. al. (2012), waarin de mogelijke oorzaken van de verhoogde nitraatconcentraties in het zand zuid worden geanalyseerd.

WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) geven ten slotte aan dat de groep akkerbouwers in zand zuid in 2011 is uitgebreid. Dit heeft als effect dat het aantal uitspoelingsgevoelige gronden is toegenomen, wat waarschijnlijk heeft geresulteerd in een stijging van de gemiddelde nitraatconcentratie in het uitspoelingswater (ondiep grondwater).²⁰

2.4 Overige aanwijzingen voor fraude in het zuidelijke zandgebied?

Vraag 4

Welke concrete aanwijzingen in de achtergrondrapporten wijzen op fraude in het zuidelijk zandgebied, zoals gesteld in het syntheserapport van PBL?

Antwoord

Het BOR heeft in de 12 rapporten geen concrete aanwijzingen gevonden die zich richten op mestfraude in het zuidelijk zandgebied. Het PBL heeft op 6 juni 2017 echter een onderbouwing gepubliceerd van de uitspraak in het syntheserapport, maar de titel is anders dan een in het syntheserapport genoemde bron.

Toelichting

In het syntheserapport staat een onderbouwing voor «een bandbreedte voor het vóórkomen van mestfraude» in het zuidelijk zandgebied. Deze luidt als volgt:

¹⁷ Groenendijk, P. (2015), p. 34.

¹⁸ Schoumans, O.F. et. al. (2017), p. 42–43.

¹⁹ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 89.

²⁰ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 20 en 104; Loon van, A. et. al. (2016), voorwoord en definities.

«In het zuidelijk veehouderijgebied is de berekende overbenutting voor fosfaat in 2015 128 procent en voor stikstof 133 procent. Het PBL en WUR hebben een analyse uitgevoerd naar de mogelijke oorzaken en onzekerheden van de berekende overbenutting voor het zuidelijk veehouderijgebied (zie Van der Sluis 2017). De belangrijkste bron van onzekerheid is de stikstof-fosfaatverhouding van mest, maar ook correcties voor nevenvestigingen en dieraantallen zijn relevant. Hiermee rekening houdend is de conclusie dat de overbenutting voor stikstof ligt tussen de 104 en 128 procent, en voor fosfaat tussen de 108 en 129 procent. Dit is te beschouwen als een bandbreedte voor het vóórkomen van mestfraude.»²¹

Voor de onderbouwing verwijst het PBL naar een publicatie van PBL en WUR (Van der Sluis, 2017). In de literatuurlijst van het synthese-onderzoek is terug te vinden dat het gaat om de volgende notitie: *Sluis, S.M. van der (2017). Onzekerheidsanalyse op de berekening van overbenutting van de (wettelijke) plaatsingsruimte dierlijke mest en gevolgen voor de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater.*²²

Wat opvalt, is dat deze onderbouwing volgens (eerdere) informatie op de PBL-website pas eind april 2017 zou verschijnen²³, terwijl het syntheserapport zelf al in maart 2017 was gepubliceerd.

Het BOR en de DIV konden deze publicatie tot voor kort niet vinden op het internet. Het PBL heeft in een telefonisch contact op 1 juni 2017 bevestigd dat de publicatie nog niet op de website van het PBL stond, maar dat de onderbouwing spoedig op de website zou verschijnen. Op 6 juni 2017 heeft het PBL de onderbouwing op zijn website geplaatst, maar de titel is anders dan de in het syntheserapport genoemde bron.²⁴

Sluis, van der S (2017). Overbenutting van de plaatsingsruimte van dierlijke mest in het zuidelijk veehouderijgebied: analyse van onzekerheden en mogelijke gevolgen van de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater.

3 Schattingen van mestfraude

3.1 Schattingen van mestfraude in Nederland

Vraag 5

Welke schattingen naar de omvang van mestfraude zijn beschikbaar?

Antwoord

Volgens verschillende onderzoeken is de omvang van de fraude niet in beeld te brengen. Ook de Staatssecretaris van EZ schrijft dat de omvang niet bekend is.

Toelichting

Welke schattingen zijn beschikbaar naar de omvang van mestfraude in heel Nederland?

WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) schrijven dat de grootte van de fraude op basis van de beschikbare informatie niet in beeld te brengen is. «Deze is administratief verborgen (door het op papier kloppend te maken met de administratie)».²⁵ Ook in een belevingsonderzoek van WUR (2016) staat

²¹ Van Grinsven, H. van et. al. (2017), p. 101–102.

²² Van Grinsven, H. van et. al. (2017), p. 160.

²³ Voor het laatst geraadpleegd op 4 juni 2017; inmiddels is de website geactualiseerd.

²⁴ Het BOR heeft de inhoud van deze recente PBL-analyse niet in deze notitie meegenomen.

²⁵ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 10, 11 en 23.

dat de omvang van fraude onbekend is. In het onderzoeksrapport staat wel dat de voor het onderzoek geënkquêteerde ondernemers het waarschijnlijk achten dat het huidige mestbeleid fraude in de hand werkt. En dat ze mestfraude als probleem ervaren met serieuze negatieve effecten voor het mestbeleid.²⁶

Voormalig Staatssecretaris Dijksma zei in 2015 in een algemeen overleg dat ze geen percentages van mestfraude in beeld heeft, maar dat ze wel een steeds beter beeld heeft van de manieren waarop de fraude plaatsvindt.²⁷ Ook Staatssecretaris Van Dam schreef onlangs aan de Kamer dat de exacte omvang van de fraude niet bekend is, doordat dit door onjuiste opgaven van de ondernemer administratief verborgen is en niet tot uiting komt in de database van RVO.nl.²⁸

3.2 Veroordelingen voor mestfraude

Vraag 6

Is bekend wat de trend is ten aanzien van het aantal veroordelingen voor mestfraude in de afgelopen tien jaar en de afgelopen vijf jaar? Is bekend in welk gebied deze veroordelingen voor mestfraude hebben plaatsgehad?

Antwoord

Het BOR en de DIV hebben geen cijfers gevonden van het aantal veroordelingen (door een rechter).

Toelichting

De enige passage die het BOR gevonden heeft in relatie tot veroordelingen voor mestfraude, betreft een passage die gaat over het Openbaar Ministerie. Voormalig Staatssecretaris Dijksma schijft hierover in 2015: «Het Openbaar Ministerie laat weten dat complexe BV-constructies in de mesthandel worden gebruikt die de handhaving bemoeilijken en dat derde partijen zoals financiële instellingen en adviseurs soms hun eigen financiële belang laten prevaleren boven naleving van de mestwetgeving».²⁹

3.3 Illegale mesthandel van 30% tot 40%?

Vraag 7

Er wordt verwezen naar uitspraken van sectorvertegenwoordigers in de landbouwsector dat 30% tot 40% van de mest niet volgens de regels wordt verhandeld. Is een analyse te maken op basis waarvan deze uitspraken gedaan zijn en ligt er een feitelijke onderbouwing aan deze uitspraken?

Antwoord

Het percentage van 30% tot 40% voert terug op een artikel van Boerderij uit 2014 en heeft betrekking op illegale verhandeling en dumping van mest in Zuidoost-Nederland. Hierin staat geen onderbouwing voor de genoemde percentages.

²⁶ Lauwere, L. de et. al. (2016), p. 9, 10 en 24. Dit onderzoek is gebaseerd op diepte-interviews met belanghebbenden, een enquête onder akkerbouwers, melkveehouders en varkenshouders, en bijeenkomsten met agrarische ondernemers en andere belanghebbenden.

²⁷ Algemeen overleg landbouw inclusief mestbeleid. Kamerstuk 33 037, nr. 158, p. 18–19.

²⁸ Kamerstuk 33 037, nr. 201, p. 1.

²⁹ Kamerstuk 33 037, nr. 160, p. 3.

Toelichting

De uitspraak dat 30% tot 40% van de mest niet volgens de regels wordt verhandeld voert terug op een artikel in «Boerderij» van 6 januari 2014. Hierin staat: «Een kwart van de mest die verwerkt zou moeten worden, wordt illegaal verhandeld en gedumpt. Dat blijkt uit een rondgang langs mestverwerkers. Zij willen niet investeren in mestverwerking zolang de overheid niet strenger optreedt tegen fraudeurs. Cumela³⁰ bevestigt dit. Volgens de brancheorganisatie wordt 30 tot 40 procent van het totale mestvolume in Zuidoost-Nederland illegaal verhandeld».³¹

In het artikel wordt geen onderbouwing gegeven voor de genoemde percentages. Voormalig Staatssecretaris Dijkzwaag schrijft in 2014 hierover in een brief aan de Kamer: «Ondanks dat uit de artikelen niet duidelijk wordt hoe LTO en Cumela het vermeende percentage «zwarte mest» onderbouwen, wordt een zeer zorgwekkend beeld geschetst. Dat is voor mij niet aanvaardbaar en dat kan niet zonder gevolgen blijven». In deze brief neemt zij verschillende maatregelen tegen fraude.³²

Overigens geeft een vertegenwoordiger van Cumela in een recent artikel aan dat zijn uitspraken in Boerderij van drie jaar geleden volledig verkeerd zijn geïnterpreteerd. «Ik heb louter bevestigd dat ik de geluiden ken dat er wellicht 30 tot 40 procent mest in het zwarte circuit omgaat, maar ik heb nooit gezegd dat dit percentage klopt.»³³

Verder verwijst een rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) naar de percentages, zonder een relatie te leggen met een specifieke regio in Nederland. In dit rapport staat: «Volgens NVWA en RVO.nl is door de sector genoemd dat circa 30–40% van de mest in het zwarte circuit zit». Ook staat in het rapport dat de NVWA in 2015 een nalevingsmeting heeft gehouden bij intermediairen (dat wil zeggen: transporteurs, handelaren en verwerkers). Daaruit zou blijken dat slechts 61% naleeft.³⁴ In de literatuurlijst van het rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) zijn geen bronnen van de NVWA of de RVO opgenomen die dit laatste percentage onderbouwen. Wel staat in het rapport dat de NVWA in samenwerking met RVO.nl bezig is met de afronding van een nalevingsmeting voor de veehouderijsectoren, en dat de rapportage over deze meting naar verwachting begin 2017 beschikbaar komt.³⁵ Het BOR en de DIV hebben de resultaten van deze nalevingsmeting nog niet kunnen vinden.

4 Schakels in de keten en type mestfraude

4.1 In welke schakels van de keten vindt fraude plaats?

Vraag 8

Is bekend of de fraudegevallen boeren, transporteurs of verwerkers betreffen?

Antwoord

De meeste bronnen maken geen onderscheid tussen de verschillende schakels in de keten. In de bronnen waarin dit wel gebeurt,

³⁰ Brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra (www.cumela.nl)

³¹ Boerderij (2014). Zwarte mest remt mestverwerking. 6 januari 2014.

³² Kamerstuk 33 037, nr. 85, p. 1–2. Staatssecretaris Van Dam schrijft over deze (in 2014 gepresenteerde) maatregelen dat een aantal ervan zo recentelijk is ingevoerd dat het PBL de effecten ervan niet kon meenemen in de evaluatie van de meststoffenwet (Kamerstuk 33 037, nr. 201, p. 2).

³³ Boerenbusiness.nl (2017). PBL-rapport over mestfraude discutabel. 11 mei 2017.

³⁴ Velthof, G.L. et al. (2017), p. 23, 24, 116.

³⁵ Velthof, G.L. et al. (2017), p. 116, 126.

lopen de oordelen uiteen van «mestfraude in alle schakels van de keten» tot «malafide mesttransporteurs als belangrijkste veroorzakers van fraude».

Toelichting

De Staatssecretaris schreef in mei 2017 dat mestfraude zich afspeelt in alle schakels van de mestketen.³⁶

WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) schrijven dat zowel de leverancier van mest, de intermediair als de gebruiker belang hebben bij het drukken van de kosten door fictieve afvoer. In het rapport staat dat bij NVWA en RVO.nl het beeld leeft dat de intermediair niet-naleving initieert of faciliteert (met of zonder medeweten van de veehouder).³⁷

In het belevingsonderzoek van WUR (2016), waarin akkerbouwers, melkveehouders, varkenshouders, agrarische ondernemers en andere belanghebbenden zijn geïnterviewd, worden malafide mesttransporteurs genoemd als belangrijkste veroorzakers van fraude.³⁸ Overige onderzoeken maken geen duidelijk onderscheid tussen boeren, transporteurs of verwerkers.

4.2 Van welke type fraude is sprake

Vraag 9

Is bekend of de fraude administratieve onvolkomenheden, overschrijdingen van de gebruiksnormen of nog anders betreft?

Antwoord

Slechts enkele bronnen maken onderscheid tussen de verschillende typen mestfraude. Deze lopen uiteen van bewuste fraude tot onbewuste fouten.

Toelichting

Het BOR heeft twee onderzoeken gevonden waarin wordt ingegaan op het type fraude. In een rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) staat – ten aanzien van controles bij mesttransporten – dat de aard van de overtredingen divers is. Ze verschillen volgens de onderzoekers van verkeerd ingevulde Vervoersbewijzen Dierlijke Mest (mestcodes, kenteken, handtekeningen etc.) tot geen Vervoersbewijzen Dierlijke Mest (zwarte mest), open/beschadigde monsterverpakkingen, monster komt niet overeen met de lading, andere gewichten, ander losadres/bestemming, etc.³⁹

Volgens het belevingsonderzoek van WUR (2016) onder agrarisch ondernemers is moeilijk te zeggen wat de omvang van het aantal onbewust gemaakte fouten en bewuste fraude is. «Men denkt dat het voornamelijk gaat om fouten (dus onbewuste fraude)». Ook is er volgens het rapport fraude door onkunde, omdat het met de huidige bemonsteringstechnieken nooit helemaal duidelijk is hoe de mestsamenstelling precies is en waardoor ondernemers nooit precies kunnen voorspellen wat er precies op het land wordt gebracht.⁴⁰

³⁶ Kamerstuk 33 037, nr. 201, p. 1.

³⁷ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 120.

³⁸ Lauwere, L. de et. al. (2016), p. 50.

³⁹ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 24 en 119.

⁴⁰ Lauwere, L. de et. al. (2016), p. 24–52.

Vraag 10

Kunnen de constatering in hoofdstuk 6 van het PBL-rapport over naleving, met daarin geconstateerde niet-naleving, gelegd worden naast beschikbare cijfers over de handhaving capaciteit door de jaren heen bij de verantwoordelijke diensten en risico-analyses die daaraan ten grondslag liggen?

Antwoord

Het BOR heeft geen informatie gevonden over risico-analyses die ten grondslag liggen aan nalevingscontroles. Ten aanzien van de handhaving capaciteit heeft het alleen de bedragen gevonden die RVO.nl en NVWA beschikbaar hebben voor de handhaving van meststoffen: 27 à 28 miljoen euro in 2014 en 31 miljoen euro in 2015.

Toelichting

In een rapport van WUR, RIVM, Deltares en CBS (2017) staat dat de uitvoeringslasten voor handhaving van meststoffen door de NVWA in 2014 10,4 miljoen euro waren en in 2015 11,3 miljoen euro, en dat de lasten van handhaving meststoffen door RVO.nl in 2014 17,6 miljoen euro waren en in 2015 19,8 miljoen euro. In de bedragen van RVO.nl is «het inwinnen van gegevens» een belangrijk deel van het takenpakket.

De totale uitvoeringslasten voor handhaving van de mestwetgeving door NVWA en RVO.nl samen bedroegen 28 miljoen euro in 2014 en 31,1 miljoen euro in 2015. Dit is vergelijkbaar met de jaren ervoor.⁴¹

6 Tot slot

Vraag 11

Zijn er andere recente onderzoeken of publicaties die een feitelijke onderbouwing kunnen zijn voor de vermeende mestfraude?

Antwoord

Voor zover het BOR en de DIV onderzoeken of publicaties over vermeende mestfraude hebben gevonden, zijn deze in de notitie verwerkt. Aanvullend hierop zijn er wel *signalen* van mestfraude terug te vinden in de pers.

Toelichting

Naast de 12 publicatie zijn in deze BOR-notitie aanvullende publicaties geraadpleegd, maar deze (in de literatuurlijst genoemde) bronnen bevatten voor zover het BOR kan overzien geen wetenschappelijke onderbouwing voor de mogelijke mestfraude. Aanvullend hierop zijn er wel verschillende signalen van mestfraude terug te vinden in de pers, te weten:

- verdeningen en invallen in verschillende regio's door NVWA en politie;
- veroordeling van voormalige mesthandelaren tot werkstraffen en voorwaardelijke celstraffen;
- contacten over mestfraude tussen het OM en de voormalige Staatssecretaris;

⁴¹ Velthof, G.L. et. al. (2017), p. 10, 17 en 120. De Staatssecretaris noemt voor 2014 overigens een bedrag van 27 miljoen euro (Kamerstuk 33 037, nr. 170, p. 1).

- extra maatregelen tegen mestfraude;
- samenwerking tussen Nederland en Duitsland om mestfraude aan te pakken.

In deze bijlage vindt u een overzicht van de vragen die de commissie gesteld heeft. Omdat de vragen in deze BOR-notitie in een andere volgorde zijn beantwoord (en soms geclusterd of gesplitst), vindt u hieronder per vraag een verwijzing naar de vindplaats van de antwoorden in de notitie.

Vragen CDA

In het «Evaluatie Meststoffenwet 2016: syntheserapport» worden getallen genoemd over mestfraude, te weten:

In tegenstelling tot het totale zandgebied was er in het zuidelijk zandgebied gemiddeld nog een grote overschrijding van 30 milligram nitraat per liter. Een deel van de huidige overschrijding van het nitraatdoel in het zuidelijk zandgebied is mogelijk het gevolg van mestfraude.

Aanwijzingen hiervoor zijn de berekende overschrijding van de wettelijke gebruiksruimte voor dierlijke mest in de regionale mestboekhouding, de constatering dat op circa 10 procent van de zogenoemde risicobedrijven een of meer gebruiksnormen worden overschreden, en de zeer hoge fosfaatgehalten in monsters van getransporteerde mest.

- In hoeverre zijn deze cijfers te herleiden uit de 12 rapporten (zie slide 20 van de bijgevoegde presentatie van PBL bij de technische briefing⁴²) die de basis zijn voor het PBL syntheserapport?
Zie antwoord 1 (§2.1) en antwoord 2 (§2.2)
- Welke concrete aanwijzingen in de achtergrondrapporten wijzen op fraude in het zuidelijk zandgebied, zoals gesteld in het syntheserapport van PBL?
Zie antwoord 3 (§2.3) en antwoord 4 (§2.4)
- Is bekend wat de trend is ten aanzien van het aantal veroordelingen voor mestfraude in de afgelopen tien jaar en de afgelopen vijf jaar?
Zie antwoord 6 (§3.2)
- Is bekend in welk gebied deze veroordelingen voor mestfraude hebben plaats gehad?
Zie antwoord 6 (§3.2)
- Is bekend of de fraudegevallen boeren, transporteurs of verwerkers betreffen?
Zie antwoord 8 (§4.1)
- Is bekend of deze veroordelingen administratieve onvolkomenheden, overschrijdingen van de gebruiksnormen of nog anders betreffen?
Zie antwoord 9 (§4.2)

Vragen D66

- De D66-fractie zou graag een overzicht krijgen van alle beschikbare schattingen naar de omvang van de mestfraude;
Zie antwoord 5 (§3.1)
- en zou graag de constatering in hoofdstuk 6 van het PBL-rapport over naleving, met de daarin geconstateerde niet-naleving, gelegd zien naast beschikbare cijfers over de handhavingscapaciteit door de jaren heen bij de verantwoordelijke diensten en de risicoanalyses die daaraan ten grondslag lagen.
Zie antwoord 10 (§5)

⁴² In deze notitie zijn deze 12 onderliggende rapporten met een * aangegeven in de literatuurlijst.

Vragen VVD

- Zijn er andere recente onderzoeken of publicaties die een feitelijke onderbouwing kunnen zijn voor de vermeende mestfraude?
Zie antwoord 11 (§6)
- Er wordt verwezen naar uitspraken van sectorvertegenwoordigers in de landbouwbedrijf dat 30% tot 40% van de mest niet volgens de regels wordt verhandeld. Kunt u een analyse maken op basis waarvan deze uitspraken zijn gedaan en of er een feitelijke onderbouwing ligt van deze uitspraken?
Zie antwoord 7 (§3.3)

- Boerenbusiness (2017). PBL-rapport over mestfraude discutabel. 11 mei 2017.
- Boerderij (2014). Zwarte mest remt mestverwerking. 6 januari 2014.
- CDM (2016). Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid. Analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid. Advies aan het Ministerie van Economische Zaken. Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM).
- Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). Advies «Mestverwerkingspercentages 2017». Wageningen University & Research. WOt-technical report 76.*
- CLM. Nutriënten op hun plek. Arrangementen van waarde voor voedselproductie, bodem en water. CLM Onderzoek en Advies.*
- Fraters, B. et. al. (2016). Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2014) en trend (1992–2014). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).*
- Gaalen, van F. et. al. (2015). Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).*
- Grinsven, H. van et. al. (2017). Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groenendijk, P. (2015). Nitraat en N- en P-uitspoeling bij de gebruiksnormen van het 5^{de} NAP. Modelberekeningen met MAMBO en STONE. Alterra Wageningen UR.
- Groenendijk, P. et. al. (2016). Landbouw en de KRW-opgave voor nutriënten in regionale wateren. Het aandeel van landbouw in de KRW-opgave, de kosten van enkele maatregelen en de effecten ervan op de uit- en afspoeling uit landbouwgronden. Wageningen University & Research (WUR).*
- Kamerstuk 33 037, nr. 85.
- Kamerstuk 33 037, nr. 158.
- Kamerstuk 33 037, nr. 170.
- Kamerstuk 33 037, nr. 201.
- Keessen, A. et. al. (2016). Evaluatie meststoffenwet: de relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water. Een juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie en interpretatie van de Nitraatrichtlijn in relatie tot de Kaderrichtlijn Water. Universiteit Utrecht.*
- Klein, J. et. al. (2015). Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater. Tussenrapportage: update t/m 2013.*
- Koeijer, T. de et. al. (2016). Effecten van derogatie op de kosten van mestafzet. LEI, Wageningen UR.*
- Lauwere, L. de et. al. (2016). Agrarische ondernemers over de mestwetgeving. Beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen. Wageningen Universiteit & Research.*
- Loon van, A. et. al. (2016). De gevolgen van mestgebruik voor drinkwaterwinning. Een tussenbalans. KWR Watercycle Research Institute. KRW 2016.023.
- 5^e Nederlandse AP betreffende de Nitraatrichtlijn (2014–2017). 2 december 2014.
- Rougoor, C. (2016). Het veevoerconvenant: kansen, knelpunten en sturend vermogen. CLM Onderzoek en Advies.*
- Schoumans, O.F. et. al. (2012). Verhoogde nitraatconcentraties in het Zuidelijk zandgebied. Analyse van mogelijke oorzaken. Alterra-rapport 2319.

⁴³ De bronnen met een * betreffen 12 onderliggende rapporten van het «Evaluatie Meststoffenwet 2016: syntheserapport» van het PBL. Zie paragraaf 2 van deze notitie.

- Schoumans, O.F. et. al. (2017). Ex-ante evaluatie van de mestmarkt en milieukwaliteit. Evaluatie van de Meststoffenwet 2016. Deltares.*
- Velthof, G.L. et. al. (2017). Effecten van het mestbeleid op landbouw en milieu. WUR, RIVM, Deltares en CBS.*