

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGA-PAV / 13207232

Datum 30 januari 2014
Betreft Aanpak fraude met mestregelgeving

Geachte Voorzitter,

Op 10 december 2013 heeft uw vaste commissie voor Economische Zaken mij verzocht om een reactie op het artikel 'Stop frauduleuze handel in mest', dat op 7 december jl. verscheen in Nieuwe Oogst.

In het artikel stelt LTO, bij monde van een bestuurder, dat de mest in bepaalde delen van Nederland 40% 'zwart' is en dat het niet volgens de regels toedienen van dierlijke mest er toe leidt dat in het kader van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt voorgesteld in het zuidelijk zand- en lössgebied de stikstofnorm voor aardappelen met 20% te verlagen. Daarover wordt geconcludeerd dat het niet terecht is dat 'de goede boeren met de kwade worden gestraft'.

Dit signaal over aanzienlijke mestfraude staat niet op zich. In het artikel 'Zwarte mest zet rem op mestverwerking' in Boerderij van 7 januari jl. stelt een vertegenwoordiger van CUMELA dat 30-40% van het totale mestvolume in Zuidoost-Nederland illegaal wordt verhandeld.

Overtredingen van de Meststoffenwet kunnen worden gemeld bij de NVWA. Op basis van meldingen kan de NVWA optreden. Voor het kunnen aanpakken van overtreders kan het van belang zijn overtredingen op heterdaad vast te stellen. De NVWA heeft sinds afgelopen zomer capaciteit beschikbaar om in voorkomende gevallen, bij meldingen via de meldkamer, direct te interveniëren. Ook wanneer meldingen in avonduren of in het weekend worden gedaan. Van deze faciliteit wordt door de sector geen gebruik gemaakt. In bestuurlijk overleg over deze problematiek zijn LTO, CUMELA en Transport- en Logistiek Nederland (TLN), naar aanleiding van de hierboven aangehaalde berichtgeving, uitgenodigd ook zelf verantwoordelijkheid te nemen om de fraude aan te pakken. Tot op heden heb ik daarvoor geen voorstellen ontvangen.

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. Alvorens in te gaan op de consequenties die ik hieraan wil

verbinden, meld ik u conform mijn eerdere toezegging de interventies van Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in 2012. De NVWA heeft op 2650 bedrijven selecte controles uitgevoerd. Het ging hierbij onder andere om controles op het terrein van naleving van het Besluit gebruik meststoffen, weg- en grenscontroles, derogatie en gebruiksnormen en dierrechten. Bijna 19% van de controles leidde tot een vervolg. Deze dossiers worden bestuursrechtelijk afgewikkeld door Dienst Regelingen of strafrechtelijk door het Openbaar Ministerie. Daarnaast heeft de NVWA 197 derogatiedeelnemers een controlebezoek gebracht. In 15 gevallen werden overtredingen geconstateerd, die door Dienst Regelingen juridisch zijn afgewikkeld.

Dienst Regelingen heeft ruim 1100 bedrijven onderworpen aan een selecte administratieve controle. Selecte controles vinden plaats op bedrijven waar op basis van beschikbare informatie een nalevingsrisico wordt verwacht. Na afronding van het administratieve onderzoek en de procedure van zienswijzen en bezwaar en beroep, moest circa 10% van de bedrijven een boete betalen. Daarnaast heeft Dienst Regelingen administratief onderzoek naar naleving van gebruiksnormen en verantwoordingsplicht uitgevoerd bij 380 willekeurig gekozen bedrijven. Uiteindelijk zijn 14 van deze bedrijven beboet.

Jaarlijks wordt tenminste 5% van de derogatiebedrijven (ruim 1100) specifiek onderzocht op bodemgebruik, omvang van de veestapel en de mestproductie. De NVWA voerde in 2012, conform de Europese vereisten, op 3% van de derogatiebedrijven fysieke inspecties uit.

Het gebruik van meststoffen is aan strenge regels gebonden. Gebruiksnormen en gebruiksvorschriften bepalen hoeveel mest er wanneer en onder welke voorwaarden mag worden toegediend op het land. Ter ondersteuning daarvan gelden ook strenge regels voor het transport van mest. Mest mag alleen worden vervoerd door geregistreerde intermediairs en de mineralensamenstelling (voor stikstof en fosfaat) van mestvrachten moet worden bepaald. Door de dierlijke mest te wegen, bemonsteren en analyseren krijgen producenten en afnemers van mest de benodigde informatie voor een sluitende mineralenbalans.

Gebruik van 'zwarte mest' betekent dat de regels niet worden nageleefd. 'Zwarte mest' ontstaat bijvoorbeeld als de hoeveelheid fosfaat en stikstof in een vracht wordt gemanipuleerd. Op papier worden dan meer mineralen afgevoerd dan feitelijk het geval is. Deze mineralen blijven namelijk in mest op het bedrijf achter, maar dat blijkt niet meer uit de administratie. In de administratie zijn de mineralen immers afgevoerd. De mest wordt vervolgens uitgereden zonder dat daar in het kader van het gebruiksnormenstelsel verantwoording over wordt afgelegd.

Fraudeurs laten individueel financieel gewin prevaleren. Daarmee brengen zij schade toe aan het milieu en krijgen zij een ongeoorloofd concurrentievoordeel. Fraude brengt de sector in diskrediet en vermindert de maatschappelijke legitimatie voor de agrarische productiewijzen. Fraudeurs ondergraven het meststoffsysteem zoals dat op dit moment in Nederland geldt. En fraude met mest brengt nadrukkelijk derogatie van de Nitraatrichtlijn in gevaar.

Het gebruik van 'zwarte mest' is onaanvaardbaar. In mijn brief van 6 november jl. (Kamerstuk 33322, nr. 48) heb ik aangekondigd welke maatregelen ik neem om de handhaving van de mestregelgeving te versterken door het wettelijk kader aan te scherpen. De door de sector gesignaleerde omvang van de fraude en de resultaten van handhavingsactiviteiten van de NVWA en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zijn aanleiding voor extra maatregelen, die betrekking moeten hebben op het handelen van zowel producenten en gebruikers van mest, als op degenen die de mest vervoeren. Die maatregelen strekken ertoe dat de eisen aan de verantwoording over het transport en het gebruik van mest worden aangescherpt en dat de mogelijkheden voor handhavende diensten om op te treden worden verbeterd.

Ik zal de volgende maatregelen nemen.

- Vaste mest mag alleen vervoerd worden in een transportmiddel dat is uitgerust met AGR/GPS en dat een automatisch laad- en lossignaal geeft. Ik zal de desbetreffende voorschriften aanscherpen door voor te schrijven dat de AGR/GPS apparatuur bevestigd moet zijn aan het eigenlijke transportmiddel (aan de oplegger of de container waar de mest in zit). Deze verplichting vereist een wijziging van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (Urm), waarbij ik een beperkte overgangstermijn voor containers in de rede vind liggen. Ik streef ernaar deze wijziging op 1 juli aanstaande van kracht te laten worden. Waar in de toekomst kan worden aangetoond dat bepaalde categorieën van mesttransporten plaatsvinden binnen de kaders van privaatgeborgde kwaliteitssystemen, wil ik in overleg met de sector bezien of die systemen een alternatief kunnen zijn.
- Onafhankelijke monsterneming wordt in principe verplicht voor alle transport van vaste mest. Het feitelijk nemen van het monster gebeurt dan niet meer door intermediairs maar door medewerkers van geaccrediteerde laboratoria. Hierdoor wordt de objectiviteit sterk verbeterd. De NVWA houdt toezicht op de laboratoria. Op dit moment worden in overleg met geaccrediteerde laboratoria bemonsteringsprotocollen uitgewerkt. Zo snel mogelijk daarna volgt een wijziging van de Urm. Deze maatregel betekent lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Waar in de toekomst kan worden aangetoond dat bepaalde categorieën van mesttransporten plaatsvinden binnen de kaders van privaatgeborgde kwaliteitssystemen of daar waar het risico van afzet van vaste mest te verwaarlozen is, wil ik in overleg met de sector bezien of dat een alternatief kan zijn voor verplichte monsterneming door geaccrediteerde laboratoria. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan bepaalde vormen van transport van pluimveemest.
- Sinds 1 januari 2014 is toepassing van het Bibob-instrumentarium opgenomen in de Meststoffenwet. Ik zal onderzoeken of het vervangen van de bestaande verplichte registratie voor intermediairs door een verplichte erkenning een wenselijke aanvulling biedt voor het voeren van effectief lik-op-stukbeleid. Als daar aanleiding toe is zal ik, in samenhang met private ketencertificering, een voorstel voor invoer van verplichte erkenning uitwerken.

- De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zal verkennen of een aanpassing van de wijze waarop mestopslagen en silo's worden geregistreerd leidt tot het beter en sneller opsporen van eventuele onrechtmatigheden bij de overdracht van deze opslagen en silo's.
- Ik zal de mogelijkheden onderzoeken voor het invoeren van een verplichte stikstofadministratie op basis waarvan intermediairen hun stikstofbalans verantwoorden, naast de bestaande verplichte fosfaatadministratie. Omdat stikstof zich anders gedraagt dan fosfaat (stikstof vervluchtigt waardoor verliezen onvermijdelijk zijn) zou het zonder meer uitbreiden van de verantwoordingsplicht van fosfaat naar stikstof leiden tot problemen in de handhaving. Ik zal met de sector, maar ook met wetenschappers overleggen welke mogelijkheden zij zien voor het opstellen van juridisch houdbare normen.
- Ik rond, naar verwachting nog voor de zomer, een overeenkomst af in de vorm van een Memorandum of Understanding, met de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur op basis waarvan informatie uitgewisseld wordt ten behoeve van controle op grensoverschrijdende transporten van dierlijke mest. Het gaat bijvoorbeeld om de gegevens op het vervoerbewijs, om gegevens over de vervoerder en gegevens die door AGR/GPS-apparatuur worden gegenereerd.
Met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen heb ik afspraken gemaakt om mestfraude in te perken. We hebben een verregaande samenwerking afgesproken om grensoverschrijdende problemen als mestfraude en de illegale antibioticahandel aan te pakken door transportgegevens en de juridische afwikkeling beter op elkaar te laten aansluiten.
Gezien het internationale karakter van de handel in meststoffen, ben ik voorstander van Europees geharmoniseerde regels voor mesttransport. Ik zal dat in Europees verband aan de orde stellen.
- Voor de middellange termijn zie ik perspectief voor technische verbetering van het bemonsteringsproces. Een interessante innovatie is de ontwikkeling van een analysemethode op basis van infrarood, waardoor tijdens het laden en lossen van mest direct de exacte mineralensamenstelling kan worden bepaald. Ik zal dit soort processen waar mogelijk faciliteren, en wanneer nieuwe technieken zich bewijzen, zorgen voor tijdig actualiseren van regelgeving zodat toepassing in de praktijk mogelijk wordt.
- De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zal strengere maatstaven aan de dag leggen bij het bepalen of bedrijven de gebruiksnormen hebben nageleefd. Dat betekent dat er minder mogelijkheden komen voor oneigenlijk gebruik van de regels. Als gevolg daarvan zullen meer overtreders worden beboet en zullen boetes hoger uitvallen. Er wordt geen afbreuk gedaan aan de zorgvuldigheid van procedures. De mogelijkheden voor ondernemers voor het indienen van een zienswijze en eventueel bezwaar en beroep blijven bestaan.
- De NVWA zet naast strafrechtelijke maatregelen ook het bestuursrechtelijk instrumentarium in om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen en deelname aan subsidieregelingen uit te sluiten.

- De uitvoering en handhaving van de mestregelgeving is complex, niet in de laatste plaats vanwege de gedetailleerdheid van de regelgeving en het grote aantal uitzonderingsclausules dat in de loop van de tijd in de regelgeving is opgenomen. Ik ga het effect van die uitzonderingen op de handhaafbaarheid beoordelen. Als er mogelijkheden zijn om de regelgeving te vereenvoudigen en de uitvoerings- en handhavingspraktijk robuuster te maken, zal ik daarvoor een voorstel bij uw Kamer indienen.

Ik zal uw Kamer informeren over de voortgang van de implementatie van deze maatregelen.

(w.g.) Sharon A.M. Dijkma
Staatssecretaris van Economische Zaken