

OPENBAAR MINISTERIE

Functioneel Parket Amsterdam

Postbus 779, 1000 AT Amsterdam

Aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer
T.a.v. mevrouw M. Verhoev, Adjunct-griffier

Functioneel Parket Amsterdam

IJdok 163

1013 MM Amsterdam

T +31 88 699 24 00

www.om.nl

Datum 21 oktober 2020
Onderdeel Domein milieu
Ons kenmerk
Contactpersoon De Rijck
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Uw kenmerk
Bijlage(n) -
Onderwerp Position paper inzake contouren
toekomstig mestbeleid

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte commissie,

Op uw uitnodiging doe ik u hierbij toekomen enkele observaties van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de brief van de minister van LNV van 8 september 2020, *Contouren toekomstig mestbeleid*.

Vooraf :

1. Het is van belang op te merken dat het Openbaar Ministerie een monodisciplinair uitgangspunt heeft, namelijk de aanpak van strafbare feiten. Die aanpak heeft als doel om bij te dragen aan bescherming van belangen als milieu en volksgezondheid, dierenwelzijn, regelnaleving en eerlijke concurrentie. Andere in verband van het mestbeleid relevante aspecten als inkomenszekerheid van de agrarische sector, algemene economische aspecten van voedselvoorziening of aantrekkelijkheid en vitaliteit van het platteland vallen buiten zijn handelingsperspectief.

2. De contouren van het mestbeleid zijn in de brief begrijpelijkerwijs nog heel algemeen geformuleerd. Daardoor zijn onderstaande observaties dat evenzeer.

De huidige situatie met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak :

3. Het aantal vervolgingen door het Openbaar Ministerie ter zake van strafbare feiten met betrekking tot de mest- en daaraan verwante regelgeving is aanzienlijk. Een minderheid van doorgaans heterdaad-zaken gaat om verkeerde aanwending van meststoffen aan de kant van de gebruiker. Veel groter in aantal en ook veel zwaarder van aard zijn de zaken die betrekking hebben op de productie van of handel in mest. Daarbinnen gaat het aan de ene kant van het spectrum om relatief eenvoudige vormen van niet-naleving, vooral bestaande in overschrijding van toegekende pluimvee- en varkensrechten. Aan de andere kant van dat spectrum gaat het om inventieve en brutale vormen van fraude en die op grote schaal (omvangrijke valsheid in geschrift, manipulatie van apparatuur en monsters). Het grootste deel van deze strafzaken aan de productie- en handelskant speelt zich af op het gebied van varkensmest.

De fraudeprikkel :

4. Fraude op dit gebied is een uiterst belangrijk thema, zoals op meer dan één plaats wordt aangegeven. In overweging 5 van de Derogatiebeschikking van 2020 (*Uitvoeringsbesluit 2020/1073 van de Europese Commissie* van 17 juli 2020) is opgenomen : '[Er zijn] de afgelopen jaren bij de uitvoering door Nederland van zijn beleid inzake het beheer van dierlijke mest enkele problemen opgetreden, wat heeft geleid tot een situatie waarin bezorgdheid bestond over mogelijke fraude. Deze situatie vereiste dat Nederland meer inspanningen zou leveren om fraude bij de uitvoering van zijn mestbeleid te voorkomen.' Het jaarverslag van de NVWA over 2017 spreekt onder het hoofd 'Meststoffen' van slechte naleving en grote fraudeprikkel. Een van de toetsstenen voor de beoordeling door het Planbureau voor de Leefomgeving van de denkrichtingen van LNV over de herbezinning van het mestbeleid is vermindering van de fraudeprikkel (*Quickscan van denkrichtingen voor herbezinning op het mestbeleid*, Planbureau voor de Leefomgeving 12 maart 2020, onder meer p. 14 en 21.) Journalistiek onderzoek heeft in de afgelopen jaren geleid tot perspublicaties over mestfraude. Het is overbodig op te merken dat het bestaan van een *fraudeprikkel* natuurlijk niet altijd leidt tot *daadwerkelijke* fraude.

5. In de PBL-Quickscan wordt de fraudeprikkel verbonden aan de totale druk op de mestmarkt en daarmee op macroniveau benoemd (onder meer *PBL-Quickscan*, p. 13 en 15).

6. Het is instructief om de fraudeprikkel ook op bedrijfsniveau te beschrijven. Het Openbaar Ministerie ziet in zijn strafzaken het volgende :

- a. De *mesttoepasser / landbouwer* heeft, tot een bepaald natuurlijk en economisch maximum, behoefte aan een grote hoeveelheid nutriënten. Als het op grond van de regelgeving toegelaten gehalte lager is, ontstaat er een prikkel om de norm te overschrijden.
- b. Voor zover de *mestproducent* de mest niet in grondgebondenheid kan toepassen of laten toepassen omdat er geen of te weinig grond voor afzet aanwezig is, ontstaat hetzelfde mechanisme als bij elke vorm van afval. Het gaat om een uitkomst van een productieproces die de producent tot last is, hetzij omdat hij zich daarvan om economische redenen wil ontdoen, hetzij omdat hij zich daarvan op grond van de regelgeving moet ontdoen. Omdat die ontdoening de producent geld kost, ontstaat er een prikkel om die kosten te ontlopen. De grofste vorm daarvan is dumping, een andere vorm is zich ontdoen tegen lagere dan werkelijke kosten. Afvoer van fosfaat op papier terwijl de mest in strijd met de regelgeving wordt uitgereden, is in de kern niets anders dan een vorm van afvaldumping.
- c. De *intermediar* brengt mestproducent en mesttoepasser bij elkaar en kan fraude faciliteren. In een frauduleuze voorstelling van zaken voert de intermediar dan bij de producent veel meer af dan hij bij de toepasser aanvoert.

De contourenbrief van de minister :

7. In de brief van de minister van 8 september 2020 wordt als eindbeeld een tweesporensysteem voor mest beschreven. Dat zou moeten bestaan in volledige grondgebondenheid voor de melkvee- en rundvleesveesector en volledige mestverwerking voor de intensieve sector van varkens, pluimvee en vleeskalveren (*Contourenbrief*, p. 4 en 5). Dit eindbeeld sluit in hoge mate aan bij de denkrichting sector-specifiek zoals die door het PBL wordt besproken (*PBL-Quickscan* p. 11-12 en in het bijzonder p. 32-35).
8. Over de vermindering van de fraudeprikkel stelt het PBL in het algemeen : 'In geen van de denkrichtingen wordt expliciet ingezet op het terugbrengen van het totale aanbod van mest om het totale Nederlandse mestoverschot terug te dringen en daarmee de mestafzetkosten voor boeren te verkleinen. (...) Een aanpak die zich richt op het verminderen van het totale mestoverschot zou de prikkel tot niet-naleving direct adresseren.' (*PBL-Quickscan*, p. 15).
9. Toegespitst op de denkrichting sector-specifiek schrijft het PBL daarnaast : 'Fraudeprikkel zal bij grondgebonden bedrijven laag zijn, maar neemt toe voor "risicosectoren".' (*PBL-Quickscan*, p. 14 en 52). Dit sluit volledig aan bij de bovenbeschreven ervaringen van het Openbaar Ministerie in strafzaken.

10. De brief van de minister noemt de fraudegevoeligheid van de mestafzet door het mestoverschot wel als probleemelement (*Contourenbrief*, p. 2), maar gaat daarna niet in op de vermindering van de fraudeprikkel. De brief respondeert ook niet uitdrukkelijk op de twee genoemde stellingen in de PBL-Quickscan.

11. Op het belangrijke aspect van de handhaving van de regelgeving in het voorgestelde model wordt in de brief evenmin ingegaan.

12. De contourenbrief bevat twee kernelementen, te weten grondgebondenheid en mestverwerking.

13. De precieze invulling van *grondgebondenheid* moet blijkens de brief nog plaatsvinden. Er wordt gesproken van 'verschillende gradaties van grondgebondenheid' (*Contourenbrief*, p. 4). Vanuit het handhavingsperspectief is het goed om hierover in elk geval in algemene zin op te merken dat hoe fijnmaziger een regeling is, des te lastiger haar handhaving.

14. *Mestverwerking* is in het ontworpen model het proces voor alle mest die niet grondgebonden kan of mag worden toegepast. In de intensieve sector moet dat uiteindelijk 100% zijn. Van belang is dan hoe zij wordt ingericht. In de brief wordt onderkend dat verdere professionalisering daarvan nodig is (*Contourenbrief*, p. 6). Wat zal in het nieuwe model onder mestverwerking precies worden verstaan? Is er voldoende vraag naar het product daarvan zodat zij rendabel te maken is? Bij covergisting is dit een van de essentiële thema's en subsidiëring van een economische activiteit blijkt vaak fraudegevoelig. Welke vorm zou de publieke sturing op mestverwerking krijgen, nu die niet wordt uitgesloten (*Contourenbrief*, p. 6)?

Een en ander maakt dat in de contourenbrief naar het oordeel van het Openbaar Ministerie twee essentiële, samenhangende vragen niet worden besproken. Dat zijn de vraag hoe de sterke fraudeprikkel op dit gebied moet worden verminderd en de vraag hoe de handhaving in het voorziene stelsel adequater kan zijn dan nu het geval is. Ook overigens zijn er, zoals in de brief al wordt onderkend, nog vele vragen open. Het spreekt vanzelf dat het Openbaar Ministerie bereid is om bij te dragen aan het komende proces van beantwoording.

Ik vertrouw u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



De Rijck

Landelijk coördinerend officier van justitie milieu