

**VOORSTELLEN  
TOT VEREENVOUDIGING VAN DE  
UITZONDERINGEN BIJ  
*MESTTRANSPORTEN*  
TER VERBETERING VAN DE  
NALEVING EN HANDHAVING**

Oktober, 2014  
P. Blauw en M.C. Korff

## INHOUDSOPGAVE

### SAMENVATTING

#### H.01 OPDRACHT EN INLEIDING

#### H.02 ALGEMENE BESCHOUWINGEN

h.02.1 Kader

h.02.2 Algemeen

#### H.03 ADVIEZEN

H.03.1 Insturen van een vervoersbedrijf dierlijke mest vooraf aan het transport

H.03.2 Particulieren

H.03.3 Digitaal

H.03.4 Melding 24 uur van te voren

H.03.5 Ontheffing door RvO.nl in onbillijke gevallen

H.03.6 Afstand

H.03.7 Champost

H.03.8 Vogelaarvariant

H.03.9 Export van verwerkte vaste meststoffen

H.03.10 Konijnengier

H.03.11 Vlieland

H.03.12 Uitvoeringskosten

H.03.13 Vervoer van mestkorrels

H.03.14 Afvoer van een klein bedrijf

#### H.04 GEVOLGEN VAN DE ADVIEZEN VOOR ONDERNEMERS

H.04.1 Agrarische ondernemers

H.04.2 Intermediairs en loonwerkers

Oktober, 2014

Contact:

Piet Blauw

pblauw@xs4all.nl

Marco Korff

marcokorff@hotmail.com

## ADVIES OVER DE VEREENVOUDIGING VAN DE MESTTRANSPORTEN

### *SAMENVATTING*

De DG-Agro heeft ons op 5 juni 2014 de opdracht gegeven om na te gaan of de uitzonderingen van de mesttransporten vereenvoudigd moeten worden ter versterking van de naleving en handhaving. Deze opdracht maakt deel uit van het beleid van de staatsecretaris, zoals onder andere verwoord in de Kamerbrief van 30 januari 2014 om mestfraude aan te pakken.

Wij hebben voor ons onderzoek onder andere gesproken met vertegenwoordigers van RvO.nl, de NVWA, het ministerie, LTO-NL, Cumela, AgruniekRijnvallei en ondernemers op dit terrein.

Van al deze partijen hebben wij veel relevante informatie gekregen in een open sfeer. Wij zijn de partijen hiervoor dankbaar.

Alle externe partijen gaven aan, dat er met de mesttransporten gefraudeerd wordt. Dit is weliswaar inherent aan elk systeem, waarbij door op papier zaken te wijzigen winst kan worden gemaakt.

Wij hebben echter de indruk, dat er soms - dus zeker niet altijd - een cultuur aanwezig is, waarin fraude door meerdere personen in gezamenlijkheid wordt geaccepteerd. Doorbreking van deze cultuur vereist een brede aanpak.

Onze adviezen kunnen een bijdrage leveren, maar lossen het probleem van de mestfraude niet integraal op. Dit vereist nadere stappen en acties.

Concreet adviseren wij om:

- om in alle gevallen, waarin het Vervoersbewijs Dierlijke Mest nu moet worden ingestuurd, dit voorafgaand aan het transport – digitaal - te melden bij RvO.nl. zodat de controle tijdig en efficiënter kan plaatsvinden;
- bij levering aan particulieren ook gebruik te maken van het VDM, althans als de agrarische ondernemer gebruik wil maken van de forfaitaire korting;
- een verplichting tot digitale aanlevering bij RvO.nl;
- de mogelijkheid tot ontheffing door RvO.nl in gevallen, waarin de wetstoepassing tot onbillijke situaties leidt;
- uniformering en beperking van alle afstandscriteria tot 10 kilometer van de productielocatie van het bedrijf waar de mest wordt geproduceerd en de locatie waar de mest naar toe gaat;
- nader onderzoek op de Champost transporten;
- handhaving van de Vogellaarvariant;
- handhaving van de vrijstelling van AGR/GPS bij de export van verwerkte vaste meststoffen echter met uitbreiding van de controle bij de bedrijven zelf.

## *H.01 OPDRACHT EN INLEIDING*

Op 5 juni 2014 hebben wij van de Directeur-Generaal Agro van het Ministerie van Economische Zaken als onderdeel van onze meer algemene adviesopdracht het verzoek gekregen om hem te adviseren over:

“De mogelijkheden voor en wenselijkheid van het vereenvoudigen van de regels voor het transport van dierlijke mest door het beperken van de uitzonderingsmogelijkheden. De vereenvoudiging moet bijdragen aan een verbetering van de naleving en van de handhavingmogelijkheden”.

In het kader van dit advies hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van RvO.nl, de NVWA, LTO Nederland, Cumela, AgruniekRijnvallei, alsmede met ondernemers uit de sector. Daarnaast hebben wij aanvullende informatie van deze partijen opgevraagd en ontvangen.

Bij invulling van de opdracht zijn wij uitgegaan van het "overzicht uitzonderingen t.a.v. dierlijke meststoffen". Het gaat hierbij volgens de door RvO.nl aan ons verstrekte gegevens over 2013 om ongeveer 195.000 transporten, op een totaal van 810.000 (24%). Dit is volgens Cumela aanzienlijk meer, dan waar vooraf vanuit is gegaan.

Alvorens onze adviespunten aan te dragen, schetsen wij in hoofdstuk 2 het door ons gehanteerde kader.

## *H.02 ALGEMENE BESCHOUWINGEN*

### *H.02.1 Kader*

Ons advieskader wordt bepaald door het beleid van de staatssecretaris om overtredingen bij de mesttransporten aan te pakken zoals o.a. verwoord in de brieven aan de Tweede Kamer van 6 november 2013 en 30 januari 2014.

In de brief van 6 november schrijft de staatssecretaris onder meer;  
"De mestwetgeving geeft het kader van milieuvorwaarden, gerelateerd aan het gebruik van mineralen, waarbinnen marktpartijen opereren. Ondernemers die deze regels (on) bewust overtreden ondermijnen de realisatie van deze doelen. Daarmee brengen zij schade toe aan hun omgeving (water-, bodem-, en luchtkwaliteit) en daarmee aan biodiversiteit en kwaliteit van leven."

Verder levert fraude een ongelijk speelveld voor ondernemers op en tast het maatschappelijk draagvlak aan ("the Licence to Produce").

Voor onze opdracht zijn wij primair nagegaan of de uitzonderingsmogelijkheden de realisatie van de milieudoelen ondermijnen. Dit met inbegrip van de naleving en handhavingmogelijkheden.

Evenzeer is echter van belang - en daarmee voor ons ook kaderbepalend - dat ondernemers niet worden opgezadeld met administratieve lasten, die geen enkel zinnig doel dienen, zelfs

als het daarbij gaat om individuele gevallen. Daarbij moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen administratieve lasten, die voor ondernemers lastig of hinderlijk zijn en administratieve lasten, die een normale bedrijfsvoering kunnen schaden. In hoofdstuk 5 hebben wij de gevolgen voor de ondernemers in beeld gebracht.

Nagenoeg alle van de door ons extern geconsulteerde partijen gaven aan, dat er aanzienlijk gefraudeerd wordt met de mestwetgeving en dat naar hun beleving de controle op de naleving te weinig zichtbaar is.

De ernst van het frauderisico wordt, zoals hiervoor is aangegeven ook door de staatssecretaris onderkend.

Fraude bij de mestwetgeving is op zich niet verwonderlijk. In elke situatie waarin burgers en/of ondernemers geld kunnen verdienen door op papier zaken anders voor te stellen dan de werkelijkheid, wordt er gefraudeerd. Engeltjes worden niet geboren.

De situatie wordt echter ernstiger als er een cultuur ontstaat, waarbij het frauduleus gedrag "normaal" wordt gevonden. Voorbeelden van dergelijke culturen uit het verleden zijn de visserijfraude, de voormalige bedrijfscultuur bij het Van der Valk concern en de cultuur bij Enron.

Wij hebben de stellige indruk, dat er soms, dus zeker niet generiek, in de agrarische sector een cultuur aanwezig is, waarbij het frauderen met mest als geaccepteerd wordt beschouwd.

Voor de uitzonderingsmogelijkheden - het terrein van ons advies - betekent dit dat er rekening mee moet worden gehouden dat er op professionele en soms grootschalige wijze constructies worden uitgedacht, die zodanig worden vormgegeven dat ze op formele gronden onder de uitzonderingssituaties vallen.

In het boek "The Smartest Guys in the Room" van McLean en Elkind over Enron wordt aardig beschreven hoe de opzet van constructies- in dit geval voor financiële overzichten - in z'n werk gaat (p.142).

"Say you have a dog, but you need to create a duck on the financial statements. Fortunately, there are specific accounting rules for what constitutes a duck; yellow feet, white covering, orange beak. So you take the dog paint its feet yellow and its fur white and you paste an orange plastic beak on its nose, and then you say to your accountants "This is a duck"! Don't you agree that it's a duck?". And the accountants say; Yes, according to the rules this is a duck".

Een voorbeeld van zo'n constructie bij mesttransporten:

een varkenshouder uit het zuiden van het land bezit of pacht een silo in de veenkoloniën. Het transport naar de silo wordt gezien als een transport binnen het bedrijf en dit transport hoeft dus niet plaats te vinden via een erkende intermediair. De afgifte vanuit de silo moet wel aan alle voorschriften voldoen, maar dat is weer moeilijker controleerbaar.

De weerbarstige praktijk zorgt ervoor dat ook onze adviezen in een aantal gevallen leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten voor een groot aantal ondernemers. Dit is onvermijdelijk gegeven de problematiek. Maar tegelijk moet geconcludeerd worden dat daarmee het probleem niet is opgelost. Dat vereist een bredere aanpak.

## *H.02.2 Algemeen*

Het "Overzicht uitzonderingen t.a.v. vervoer van dierlijke meststoffen" kent vijf hoofdstukken waarover de uitzonderingen gaan namelijk:

- vervoer door een intermediaire onderneming die geregistreerd is bij RvO.nl;
- verplicht AGR/GPS;
- het wegen en bemonsteren van de vracht mest;
- invullen en insturen van een vervoersbewijs dierlijke mest;
- overige uitzonderingen.

Bij de uitzonderingen gaat het volgens de door RvO.nl aan ons aangeleverde gegevens over 2013 om de volgende globale aantallen: 195.000 transporten op een totaal van 810.000 (24%). Van de 195.000 transporten hebben er 80.000 betrekking op paardenmest van de bedrijfsmatig gehouden dieren naar een substraatteler. In de praktijk is dit mest ten behoeve van de champignonteelt. Paardenmest heeft een geringe milieubelasting.

Resteren er 115.000 transporten. Het gaat dan om Boer/Boer-transporten (36.000), leveringen aan particulieren (35.000), waarvan 21.000 forfaitaire transporten, mengsels van vaste meststoffen, inclusief export vaste verwerkte meststoffen (20.000) en kalvergier (18.000). Het restant heeft betrekking op 18 kleinere uitzonderingen.

De grootste vier categorieën betreffen circa 95.000 transporten en nemen derhalve 83% voor hun rekening.

Volgens de vertegenwoordigers van de NVWA zijn de Boer/Boer regeling en de leveranties aan particulieren het meest fraudegevoelig.

Vanuit milieuperspectief dient hier de focus op te liggen als het gaat om de naleving en handhavingmogelijkheden.

## *H.03 ADVIEZEN*

### *H.03.1 Insturen van een vervoersbewijs dierlijke mest vooraf aan het transport.*

Deze hoofdregel luidt nu als volgt:

De vervoerder vult samen met de leverancier en afnemer het vervoersbewijs in.

De leverancier en de afnemer moeten het vervoersbewijs ondertekenen. Het vervoersbewijs wordt in de administratie bewaard. De vervoerder levert het vervoersbewijs daarna binnen 30 werkdagen elektronisch aan bij Dienst Regelingen.

Wij adviseren in de laatste zin de volgende wijziging: de vervoerder levert het vervoersbewijs voorafgaand aan het transport elektronisch aan bij Dienst Regelingen.

Ter toelichting het volgende:

Wij adviseren dus om bij alle mesttransporten, daaronder begrepen de mesttransporten die bemonsterd en gewogen worden, en de Boer/Boer transporten, het insturen van het Vervoersbewijs Dierlijke Mest (hierna; VDM) voor het transportmoment.

De extra administratieve last van dit advies is beperkt. Immers het "VDM" moet toch worden ingeleverd.

Dit advies betekent wel een verplichte digitale aanlevering, zie ook par.H.03.2.

Bij dit advies hebben wij er ten behoeve van de praktijk wel voor gekozen om de melding niet 24 uur of 12 uur vooraf te doen, maar (net) voorafgaand aan het transport. In de praktijk komen er namelijk door praktische omstandigheden wijzigingen op de dag zelf voor. Een melding vooraf vinden wij echter wel noodzakelijk in significant afwijkende situaties. Hierop gaan we in par. H.03.3 verder in.

Eén van onze gesprekspartners gaf aan dat men in Vlaanderen het systeem kent zoals door ons geadviseerd. De vervoerder kan in Vlaanderen het vervoer vooraf opgeven, maar tot op het moment van transportwijzigingen aanbrenge. Dit lijkt ons voor de praktijk praktisch.

De administratieve last kan bij de wat grotere loonwerker en/of intermediair verminderd worden, door de VDM-gegevens die vooraf kunnen worden ingevuld te integreren in de bedrijfsprogrammatuur. Het is immers programmatuur waarin ook de vervoersbeweging moet worden vastgelegd. Overleg met de leveranciers kan derhalve zinvol zijn. Ook om logboek checks voor de NVWA in te bouwen.

Verder is het zinvol om door RvO.nl een app te laten ontwikkelen met een default instelling vanuit de historische gegevens. Situaties blijven namelijk vaak gelijk in opvolgende jaren. Zo'n app ontwikkeling past binnen het door RvO.nl gevoerde beleid.

De controle op de mesttransporten kan door deze aanpak aanzienlijk versterkt worden. Van ieder extern transport is er bij controle onderweg al de VDM al beschikbaar. Bij de controle van de NVWA kan nu meer focus liggen op gebiedscontroles. Men weet immers waar op een dag de mestleveranties plaats gaan vinden. Daarbij kan er op de aangewezen locatie gekeken worden of de mest daadwerkelijk is afgevoerd en aangewend en eventueel een extra monster genomen worden. Verder is er wat wij zouden willen noemen het psychologische effect. Partijen weten dat de transactie eenvoudig feitelijk gecontroleerd kan worden.

Een ander voordeel voor de NVWA is, dat het telefonische meldpunt direct bij een melding na kan gaan of een door een melder als verdachte vracht aangemerkt transport aan het VDM is gemeld.

In het kader van dit advies zijn we niet verder ingegaan op de verwerking van de digitale handtekening. Wij kunnen ons voorstellen, dat in de administratie een exemplaar van VDM aanwezig is met de handtekeningen en bij de digitale VDM geen digitale handtekening is. Het transport wordt immers heel vaak verzorgd door een medewerker van de intermediair.

#### *Par.H.03.2 Particulieren*

Voor de levering aan particulieren gelden de uitzonderingen op de hoofdregels, daarbij geldt een forfait van 20 kilo fosfaat per particulier tot een maximum van 250 kilo.

Naar het oordeel van de NVWA, dat in onze gesprekken bevestigd wordt door vertegenwoordigers uit de sector, is deze regeling fraudegevoelig.

Wij pleiten er daarom voor, dat in deze ook in deze situaties, althans als de ondernemer een beroep wil doen op het forfait, het VDM op de dag van levering ook wordt ingeleverd. Het aantal invoervelden op het VDM kan in deze situatie beperkt worden.

Ook voor deze situatie kan de eerder voorgestelde app toepassing gebruikt worden.

Dit voorstel maakt fraude niet onmogelijk, maar wel iets lastiger. Partijen moeten er rekening mee houden dat de feitelijkheid van de transactie ook vastgesteld kan worden.

Het voorgaande betekent wel dat er enige controle op de leveringen aan particulieren moet plaatsvinden, als er door een agrarische ondernemer een beroep wordt gedaan op het forfait.

### *Par.H.03.3 Digitaal*

In ons rapport 'DR Tot Uw Dienst' hebben wij gepleit voor een verplichte digitale aanlevering. Dit advies geldt naar onze opvatting evenzeer voor de mesttransporten.

Aanlevering op papier van bijvoorbeeld het "VDM" levert een situatie op, waarbij er achteraf nauwelijks controle mogelijk is op de in het "VDM" vermelde handeling. Bij een aanlevering op de dag zelf is dit wel mogelijk.

### *Par.H.03.4 Melding 24 uur van te voren*

Op grond van artikel 51 lid 1 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet kunnen categorieën vervoerders aangewezen worden die verplicht een vooraanmelding van het transport moeten doen. De wijze waarop is in de Uitvoeringsregeling in artikel 58 geregeld. Tot op heden is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt (waarvan akte).

Wij adviseren om deze mogelijkheid beter uti te nutten.

De melding vooraf zou in ieder geval moeten plaatsvinden als er door een intermediair regelmatig significant afwijkende monsters met extreem hoge fosfaatpercentages worden aangeleverd.

Het fraudegedrag uit zich namelijk voor een belangrijk gedeelte door op papier meer fosfaat af te leveren dan er feitelijk wordt afgevoerd. Het mes snijdt voor de fraudeur dan aan twee kanten. De vervoerskosten zijn lager en de aanwending op het eigen bedrijf is hoger.

Deze fraude kan gepleegd worden, door monsters te manipuleren en dus monsters aan te leveren met feitelijk te hoge percentages fosfaat.

De bewijslast van een onjuist monster is echter in een procedure moeilijk te leveren, omdat extremen waarden in de praktijk soms voorkomen.

De omschrijving van 'regelmatig significant afwijkende monsters' kan en zal voor de uitvoering nader objectief omschreven moeten worden. Dat hoeft geen probleem op te leveren, omdat op basis van de laboratoriumgegevens de normaal verdeling per mestsoort te bepalen is. Vervolgens kan als het tijdvak bijvoorbeeld op een maand wordt gesteld de bovenste (stel) 2% van de intermediairs worden bepaald met het hoogste gemiddelde.



Aan hen zou dan in de volgende maand de verplichting moeten worden opgelegd van de 'vooraf' melding.

Dit dus naast de mogelijkheid om de bepaling ook in andere gevallen in te zetten.

In het voorgaande hebben we bewust de term regelmatig opgenomen, want ook bij intermediairs met gemiddeld een normaal fosfaatpercentage komen soms onverklaarbare percentages voor.

#### *Par.H.03.5 Ontheffing door RvO.nl in onbillijke gevallen*

De systematiek van de regelgeving is zodanig, dat er eerst regels worden gesteld voor alle (!) transporten van dierlijke mest en dat er vervolgens uitzonderingen worden vastgesteld.

De aard van deze (begrijpelijke) systematiek vanuit het generieke brengt met zich mee dat er relatief veel uitzonderingen zijn en zullen blijven. Dit klemt temeer als de overheid er zorg voor wil dragen dat bedrijven (en particulieren) niet onnodig te maken krijgen met regelgeving die in hun situatie niet relevant is, maar soms de continuïteit kan aantasten.

Bij de huidige lijst treffen wij bijvoorbeeld een uitzondering aan voor de Manege in Vlieland.

Maar ook met een uitgebreide lijst is het ondenkbaar, dat alle knelgevallen kunnen worden opgelost. Wij adviseren om voor bijzondere situaties met inbegrip van individuele situaties aan de directie van RvO.nl ontheffing te verlenen, vergelijkbaar met artikel 63 AWR.

Wij lichten dit toe:

In het verleden was het zo dat de directeur van Bureau Heffingen opereerde op grond van de Algemene Wet Rijksbelastingen en dat hij in situaties waar de wet tot onredelijke situaties leidt ontheffing kan verlenen. Dit betreft artikel 63 AWR.

Bij artikel 63. AWR moet het volgens drs. R.P.M. Lemmen in het NDFR gaan om in bepaalde gevallen of groepen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard. Het doel van deze bepaling is dan het wegnemen of verzachten van gevolgen van de belastingwet, indien deze gevolgen onredelijk zwaar voor de belastingplichtige zijn en door de wetgever niet zijn voorzien of bedoeld.

Wij pleiten er voor dat de directie van RvO.nl een dusdanige bevoegdheid krijgt.

Naast het voorbeeld van de Manege in Vlieland kan er ook gedacht worden aan de volgende - aan de praktijk ontleende - casus.

Op een bouwterrein waar een silo staat worden vijf huizen gebouwd.

Bij de sloop van de silo wordt er geconstateerd dat er ook asbest zit in het restant van de mest in de silo. De deskundigen regelen dat de mest kan worden afgevoerd naar de Afval Verwerking Rijnmond, om daar volgens de regels te worden vernietigd. Voordat het daarheen gaat constateert men dat het vervoer naar de AVR niet is toegestaan.

Noot: deze casus is ontleend aan een praktijkvoorbeeld. Volgens diegene die de praktijksituatie aanbracht, liep de eigenaar van de silo grote kans failliet te gaan, omdat er geen beslissing kwam van het ministerie.

Volgens de juridische afdeling van RvO.nl kan RvO.nl in deze situatie niets doen, maar moet het ministerie een ontheffing afgeven.

Naar ons idee zou dit niet een taak van de beleidsafdeling moeten zijn, maar een taak voor de uitvoeringsinstantie in casu RvO.nl.

Wij hebben aan de juridische afdeling gevraagd of een situatie zoals vermeld in de AWR nu al mogelijk is. De afdeling heeft daarop aangegeven dat dan de wet moet worden herzien.

Wij zien echter in de huidige situatie niet in dat als de beleidsafdeling en dus klaarblijkelijk het ministerie de bevoegdheid heeft om een ontheffing te verlenen, deze bevoegdheid niet nu al kan worden overgedragen aan de directeur van RvO.nl. Dit sluit misschien niet helemaal aan bij de ruimte van artikel 63 AWR, maar kan de praktijk nu al wel helpen.

Het moet dan natuurlijk gaan om zaken waarbij wetstoepassing tot evident onredelijke situaties zou leiden. We hebben daar een goed Nederlands spreekwoord voor 'uitzonderingen, die de regel bevestigen' en/of situaties waarop het oud Romeinse rechtsadagium op van toepassing is:

'Cessante ratione Legis, cessat ipsa Lex' ("Waar de Rede ophoudt eindigt het Recht')

#### *Par.H.03.06 afstand*

In de lijst met uitzonderingen komen we verschillende afstanden tegen, namelijk:

- 10 kilometer bij Boer/Boer
- 10 kilometer bij de Vogelaarvariant
- 10 kilometer bij afvoer van een klein bedrijf
- 20 kilometer bij natuurterrein en overige grond
- 20 kilometer vanaf de grens naar Duitsland
- 25 kilometer vanaf de grens naar België

Bij vervoer van mest over een afstand van meer dan 10 kilometer zal er eigenlijk altijd een loonwerker worden ingeschakeld.

Naar onze opvatting zou dan ook voor alle (!) gevallen de 10 kilometergrens moeten gelden. Dat wil dus zeggen, dat bij mesttransporten waarbij de afstand hemelsbreed meer is dan 10 kilometer tussen de locatie waar de mest is geproduceerd en de locatie waar de mest naar toe gaat, er de hoofdregels moeten gaan gelden t.w. vervoer door een geregistreerde intermediair, AGR/GPS, en het wegen en bemonsteren van de mest.

Een uitzondering zouden we als overgangsbepaling willen maken voor eigen vervoermiddelen, die in de eerste helft van 2014 mest hebben getransporteerd. Onder eigen vervoermiddelen verstaan wij hierbij uitdrukkelijk vervoermiddelen die in het bezit zijn van de agrarische ondernemer. Om in aanmerking te komen voor deze uitzondering pleiten wij voor een ontheffingsprocedure. Kortom een toetsing vooraf in plaats van achteraf.

De gedachte om te komen tot een uitzonderingsregeling komt voort uit ons gesprek met vertegenwoordigers van de NVWA, die aangaven dat er "grensboeren" zijn die fors hebben geïnvesteerd in eigen transportmiddelen.

Maar ook los daarvan zou het geen juiste zaak zijn als er ondernemers zijn, die (forse) investeringen hebben gedaan in eigen vervoersmiddelen, nu de dupe zouden worden van de door ons voorgestelde aanscherping.

Het voorgaande betekent dus ook, dat als er bij een agrarische onderneming gronden en/of een silo behoren die op 10 kilometer van het mestproducerende bedrijf liggen, de hoofdregels gelden. Zo niet, dan ontstaat er een situatie waarbij een agrarische ondernemer uit bijvoorbeeld het zuiden van het land zich voor een belangrijk deel aan de hoofdregels kan onttrekken door de huur van een silo en/of door de pacht van een paar hectare grond.

Ten aanzien van de mesttransporten naar Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen is er overleg. Wij gaan er vanuit dat de uitkomsten hiervan worden meegenomen met een eventuele aanpassing van de lijst met uitzonderingen, althans als de uitkomsten relevant zijn voor de lijst met uitzonderingen. Wij hebben de uitkomsten van deze besprekingen verder niet meegenomen in ons advies. Daarbij geldt dat aanpassing van de afstanden ook een onderwerp is van de bilaterale overleggen.

#### *Par.H.03.7 Champost*

Van RvO.nl hebben wij gegevens ontvangen over de afvoer van paardenmest in de keten paardenmest-substraat en champost . Het zou daarbij gaan om 80.000 transporten met een totaal gewicht van 1.125.000 ton. waarvan circa 375.000 ton is geëxporteerd. De totale afvoer van champost is 800.000 ton. Dit levert voor ons geen sluitend verband op.

Wij adviseren om nader onderzoek te doen bij deze beperkte groep van bedrijven. Dit klemt temeer omdat volgens de vertegenwoordigers van de NVWA in illegale mesttransporten champost werd aangetroffen.

#### *Par.H03.8 Vogelaarvariant*

Deze "variant" voorziet in een behoefte. Voor de bodemvruchtbaarheid is uitwisseling van grond gewenst. De bloembollenteelt is hiervan een voorbeeld, maar ook elders zijn er goede voorbeelden.

Daarnaast is deze uitzondering voor de vertegenwoordigers van de NVWA uit het oogpunt van fraudebestrijding niet bezwaarlijk.

#### *Par.H.03.9 Export van verwerkte vaste meststoffen*

RvO.nl heeft ons een notitie aangeleverd, waarin wordt voorgesteld om voor de export van verwerkte f1 vaste meststoffen de uitzondering te laten vervallen. RvO.nl geeft aan, dat de stroom verwerkte mest naar het buitenland gestaag toeneemt en het is volgens RvO.nl niet ondenkbaar dat deze trend zich voortzet. Hierbij moet naast gehygiëniseerde mest ook gedacht worden aan gescheiden mest, waarvan de dunne fractie in Nederland blijft en de dikke fractie na hygiënisatie naar het buitenland gaat.

Wij hebben ernstige signalen uit de sector gekregen dat er waarschijnlijk wordt gefraudeerd bij de fosfaatopgaven van de dunne en dikke fractie. Vanuit die kant bekeken onderschrijven wij het voorstel van RvO.nl

Daar staat tegenover dat wij met verschillende ondernemers hebben gesproken, die vaste mest - met als basis kippenmest - verwerken door o.a. de mest een hittebehandeling te laten ondergaan van minstens 60 minuten bij een temperatuur van 70 graden celcius.

Deze bedrijven zetten dit relatief hoogwaardig product in het buitenland af en maken daarbij vaak gebruik van buitenlandse exporteurs door middel van retourvrachten. Deze bedrijven zouden ernstig gedupeerd worden door het vervallen van de uitzondering van de exportbepaling.

Voor de bedrijven, die mest "hygiëniseren" geldt, dat zij zowel een fosfaat als een stikstofbalans moeten bijhouden. Volgens de betrokken bedrijven worden ze in ieder geval éénmaal per jaar door de NVWA gecontroleerd.

Volgens RvO.nl gaat het hierbij om een controle die er voornamelijk op is gericht om te controleren of de mest geproduceerd is op een overeenkomstig artikel 24 van de Verordening (EG) nr.1069/2009 erkend technische bedrijf. Deze controle is volgens RvO.nl geen controle die specifiek gericht is op de meststoffen en de verantwoording van de meststromen.

Naar ons idee zou met een op zich beperkte uitbreiding van de controle de uitzondering gehandhaafd kunnen blijven en zou per saldo de controle op de meststromen versterkt kunnen worden.

Hiervoor is het relevant om op te merken, dat de bedrijven zowel een fosfaat- en stikstofbalans moeten bijhouden. Door de verbanden te leggen bij de controle is het totaal (!) van de meststromen ingekaderd, waarbij dan nog wel moet worden vastgesteld dat de onderliggende documenten juist zijn. Dat kan met een beperkte steekproef, waarbij voor de export de Europese Vrachtbrief relevant is.

Deze beschouwing verdient een controle technische toelichting; bij controle zal een controleur eerst kijken naar de administratieve organisatie. Vervolgens gaat de controleur na of de verbanden kloppen. In deze situatie geldt dan: de aangeleverde hoeveelheid fosfaat en de voorraad mutatie moeten aansluiten bij afgeleverde hoeveelheid fosfaat (=Fosfaatbalans). Vervolgens zal de controleur dan met een steekproef nagaan of de onderliggende verantwoorde transacties aansluiten bij de werkelijkheid. Dit kan voor export goed op basis van de Internationale Vrachtbrief.

Door deze controle ter plekke, kan naar onze opvatting ook het insturen van de VDM voor exporttransporten achterwege blijven.

#### *Par.H.03.10 Konijnengier*

In 2014 ging het hierbij om 22 transporten en 1230 ton. De uitzondering is dus zeer beperkt. Volgens de vertegenwoordiger van LTO is door nieuwe stalsystemen deze uitzondering niet meer nodig. Wij adviseren dan ook om deze uitzondering te schrappen.

### *Par.H.03.11 Vlieland*

In par.H.03.05 pleiten wij voor een ontheffingsmogelijkheid. Als deze er is dan zou die prima passen voor Manege Seeduijn. Komt er geen ontheffingsmogelijkheid, dan is deze uitzondering relevant.

### *Par.H.03.12 Uitvoeringskosten*

Bij de aanvang van ons onderzoek hebben wij bij RvO.nl navraag gedaan na de (extra) uitvoeringskosten die gepaard gaan met de uitzonderingen. RvO.nl kon ons zelfs bij benadering geen indicatie geven van deze kosten. Op zich is dat wel enigszins logisch omdat sommige zaken zodanig geïntegreerd zijn in de processen dat een calculatie achteraf erg arbitrair zou worden. Daarbij komt dat het schrappen van een uitzondering door de huidige integratie een geringe kostenreductie zal opleveren.

Desalniettemin adviseren wij om bij toekomstige mogelijke nieuwe uitzonderingen op voorhand de uitvoeringskosten in beeld te brengen en bij de bepaling van de uitzondering te betrekken.

### *Par.H.03.13 Vervoer van mestkorrels*

### *Par.H.03.14 Afvoer van een klein bedrijf*

Deze uitzonderingen hoeven naar onze opvatting niet gewijzigd te worden.

## **H.04 GEVOLGEN VOOR DE ADVIEZEN VOOR DE ONDERNEMERS**

### *H.04.1 Agrarische ondernemers*

De gevolgen voor agrarische ondernemers zijn zeer beperkt.

- Het vooraf insturen van het VDM kan betrekking hebben op de agrarische ondernemer. Dat zal veelal het geval zijn bij forfaitaire transporten. Een app kan echter zoals eerder geschetst de administratieve lasten reduceren.
  - Voor ondernemers gaat bij navolging van onze adviezen wel gelden “100% digitaal”.
  - Bij mestafgifte aan particulieren is melding op de dag vereist.
  - De inperking van de afstand tot 10 kilometer zal effect hebben op diegene die mest transporteren naar natuurterreinen, overige gronden, Duitsland en België. De betrokken groep die dus de mest afzet op een afstand groter dan 10 kilometer, zal echter beperkt zijn. Voor transport met eigen vervoermiddelen, die reeds werden gebruikt voor mesttransporten in de eerste helft van 2014 blijft de uitzondering gelden.
- + Ondernemers krijgen de mogelijkheid om in onbillijke situaties een beroep te doen op RvO.nl.

#### *H.04.2 Intermediairs en loonwerkers*

De gevolgen voor de intermediairs en loonwerkers zijn beperkt.

- Zij moeten er voor zorgen dat het VDM vooraf (digitaal) is verstuurd naar RvO.nl. Bij uitvoering van onze adviezen worden zij daarbij ondersteund door de bedrijfssoftware en/of door een voor deze situatie ontwikkelde app.
- Bij regelmatig aanlevering van erg hoge percentages fosfaat in de monsters kan de intermediair te maken krijgen met verplichte melding 24 uur van te voren.
- + De intermediair kan in onbillijke situaties een beroep doen op RvO.nl.

#### *H.04.3 Exporteurs van verwerkte meststoffen*

De exporteurs die de mest conform de voorwaarden "hygiëniseren", blijven onder de thans geldende uitzonderingen vallen. Hun mest valt onder de Verordening dierlijke bijproducten. Voor de andere exporteurs vervallen de uitzonderingen.

Oktober, 2014  
Piet Blauw, Veendam  
Marco Korff, Bennekom