



Rondetafelgesprek Mestfraude Vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer

Tanja de Koeijer en Harry Luesink

Wageningen Economic Research

Juni 2017

Algemeen

De eventuele omvang van fraude kan op basis van de officiële gegevens niet worden vastgesteld. Wat betreft mestfraude kan op de volgende manieren inzicht worden verkregen in de aard en de omvang ervan: 1) op basis van interviews; 2) op basis van kwantitatieve analyses en 3) op basis van fysieke controles van de administratieve opgaven.

Fysieke controles van de administratieve opgaven horen niet tot het domein van Wageningen Economic Research, de andere twee bovengenoemde methoden wel. Met deze methoden worden de beleefde en de theoretische situatie in beeld gebracht. Daarnaast vergelijken we die twee componenten met de administratieve werkelijkheid die RVO op basis van de Vervoersbewijzen Dierlijke Mest (VDM's) registreert. Op basis van de verschillen tussen deze drie beschrijvingen kunnen conclusies worden geformuleerd over de omvang en de aard van de problematiek.

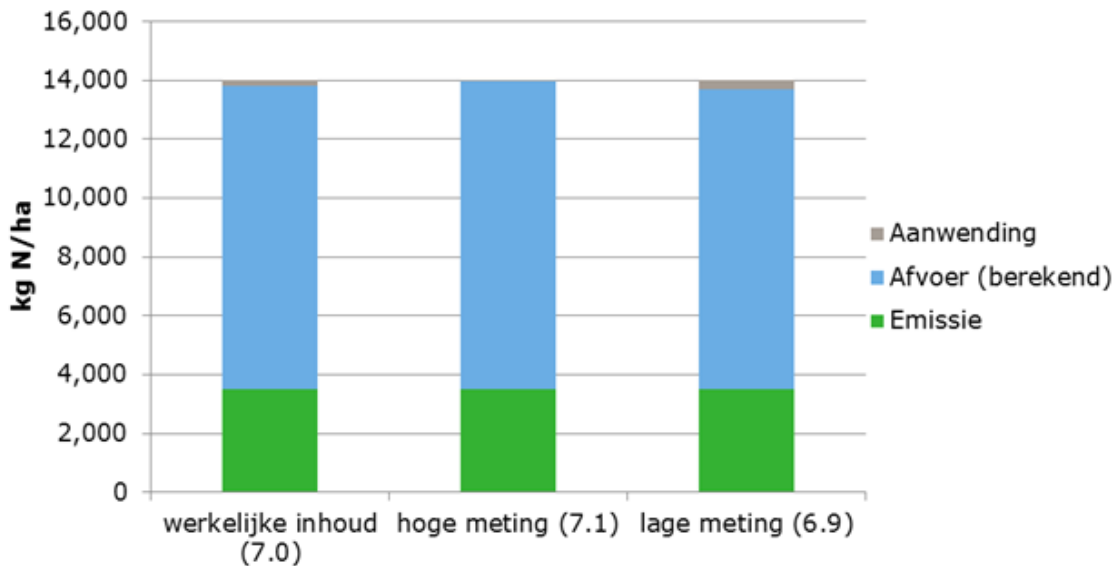
Beleefde situatie

Voor de Evaluatie Meststoffenwet 2016 is op basis van interviews bij agrarische ondernemers geconcludeerd dat de ondernemers de mestfraude als volgt beleven (De Lauwere et al., 2016):

- Het mestbeleid is zo complex dat er bewuste fraude en ook onbewuste fraude kan zijn. Echte fraude onderscheidt zich doordat deze wordt toegepast vanwege financiële aantrekkelijkheid. Voor veehouders is het financieel aantrekkelijker als ze minder mest afvoeren dan wettelijk is verplicht. Voor akkerbouwers is dat het geval als ze meer bemesten dan wettelijk is toegestaan en voor mesthandelaren als ze minder mest vervoeren of minder ver vervoeren dan ze aangeven.
- Fraude kan volgens respondenten worden gestimuleerd binnen de sociale kring; het wordt dan gezien als 'bedrijfskundige slimmigheid'.
- Een meerderheid van de ondernemers lijdt onder een minderheid van frauderende ondernemers. Een grote zorg bij bonafide ondernemers is dat de gebruiksnormen mogelijk verder worden aangescherpt door de fraude.
- Vormen van fraude zijn onder andere: onjuiste bemonsteringen, alleen op papier exporteren en mestbonnen verkeerd invullen.

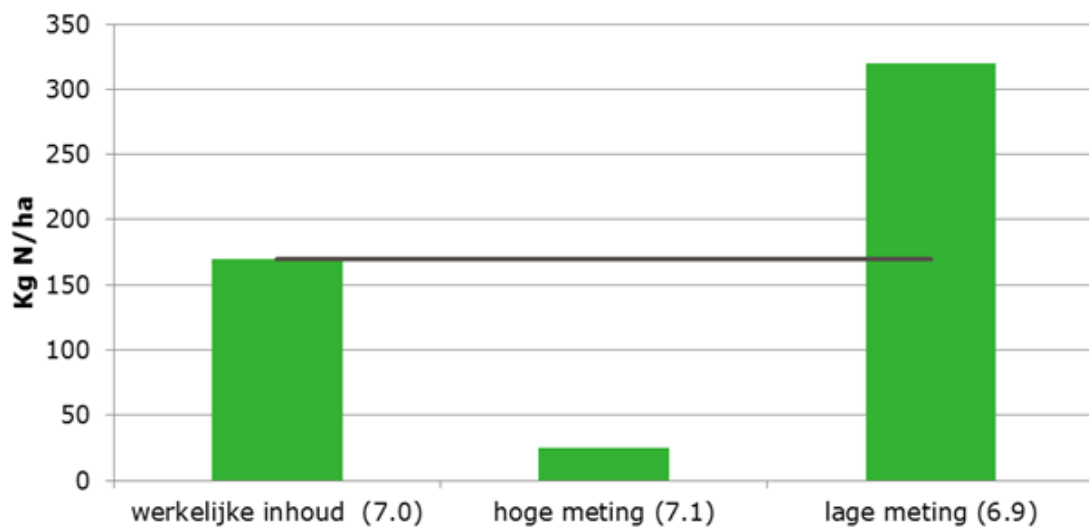
Onbewuste fraude

In het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid is aan de hand van een voorbeeldberekening aangetoond dat een relatief kleine onnauwkeurigheid in de bemonstering van de mest (<2%) bij hokdierbedrijven (relatief weinig land en veel dieren) kan leiden tot een overschrijding van de gebruiksnormen van circa 100% (De Koeijer et al., 2017) (figuur 1 en figuur 2).



Figuur 1 Het effect van onnauwkeurigheid in de bemonsterde stikstofconcentratie in de afgevoerde mest op de berekende hoeveelheid resterende stikstof die op het bedrijf wordt bemest.

Bron: De Koeijer et al. (2017a).



Figuur 2 Uitvergroting van de berekende hoeveelheid stikstof die op het bedrijf wordt bemest (figuur 1) omgerekend naar de bemesting per hectare (kg N/ha) in relatie tot de maximale hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die per hectare mag worden aangewend

Bron: De Koeijer et al. (2017a).

Theoretische berekeningen 2006-2012

Voor de periode 2006-2012 is jaarlijks gemonitord in hoeverre de administratieve meststromen (op basis van Vervoersbewijzen Dierlijke mest) overeenkomen met wat deze op basis van theoretische berekeningen zouden moeten zijn.

Jaarlijks werd een gat vastgesteld van circa 18% voor varkensdrijfmest die op basis van berekeningen te weinig was afgevoerd (www.monitoringmestmarkt.nl).

Waar voor varkensmest een tekort aan afgevoerde mest werd geconstateerd, werd voor pluimveemest 13% te veel aan afgevoerde mest berekend. Dit laatste hing samen met de problematiek van een betrouwbare bemonstering van vaste mestsoorten. Bij vaste mest dient de mesttransporteur middels een steeklans op vijf plekken in de vracht een monster te nemen. Daar wordt een mengmonster van gemaakt om dat op te sturen naar een laboratorium voor analyse van de stikstof- en fosfaatgehalten. Omdat vaste mest geen homogene samenstelling heeft, is het aantrekkelijk om de monsters juist op die plek te nemen waarvan te verwachten is dat de gehalten hoog zullen zijn, want dan is de kans dat aan het eind van het jaar blijkt dat je te weinig fosfaat en stikstof in de mest hebt afgevoerd gering.

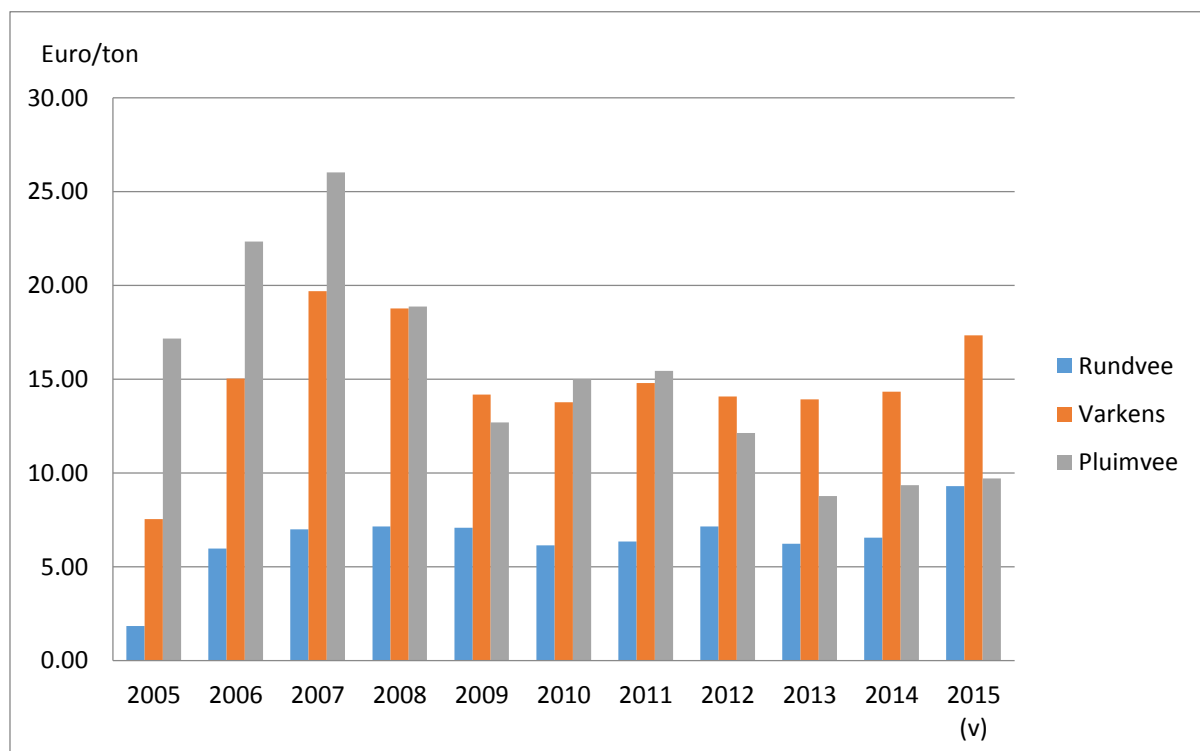
Kans op groter verschil theoretische en administratieve werkelijkheid in periode na 2012

Het vermoeden bestaat dat in de periode na 2012 het gat tussen de hoeveelheid mest die moet worden afgevoerd volgens berekeningen en die is afgevoerd volgens de VDM's, bij varkensmest groter is geworden.

Dit groter verschil wordt verwacht om de volgende redenen:

1. Toegenomen druk op de mestmarkt

De druk op de mestmarkt is toegenomen doordat de plaatsingsruimte door strengere gebruiksnormen is afgenomen en de mestproductie als gevolg van het wegvallen van de melkquotering is toegenomen. Hierdoor nam de concurrentie om plaatsingsruimte voor mest toe en stegen de prijzen voor de afzet van mest (figuur 3). Hierdoor wordt fraude financieel aantrekkelijker.

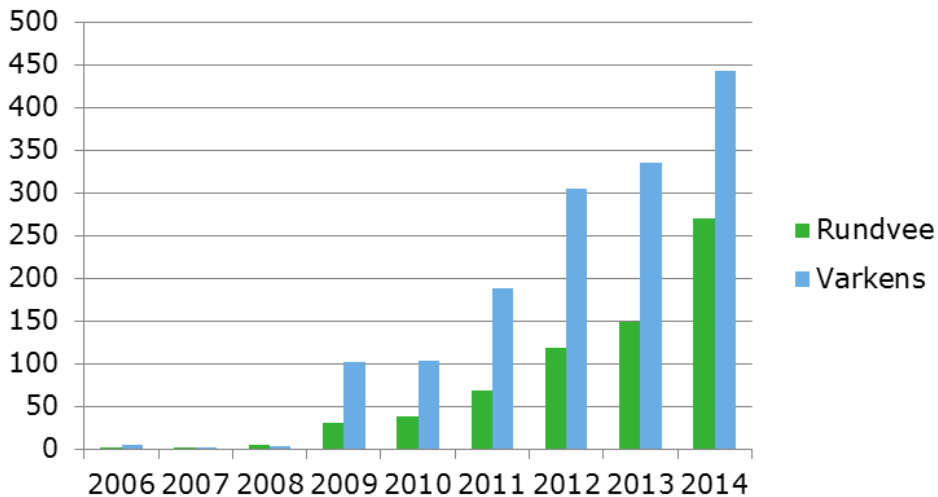


Figuur 3: De mestprijzen (euro/ton) van rundvee-, varkens- en pluimveemest voor de jaren 2005-2015
Bron: www.agrimatie.nl

2. Toename aanbod vaste mest

Er is een toename van het aanbod van vaste mest op de mestmarkt door scheiding van mest in dunne en dikke fractie (figuur 4). Juist bij de handel in vaste mest kunnen verschillen optreden tussen de theoretische en administratieve werkelijkheid als gevolg van de moeilijker bemonstering van vaste mest. Het ministerie van Economische Zaken streeft ernaar om nog dit jaar voor vaste mest een onafhankelijke bemonsteringsprocedure verplicht te stellen zodat deze problematiek in de toekomst kleiner zal worden.

In 1.000 ton dikke fractie

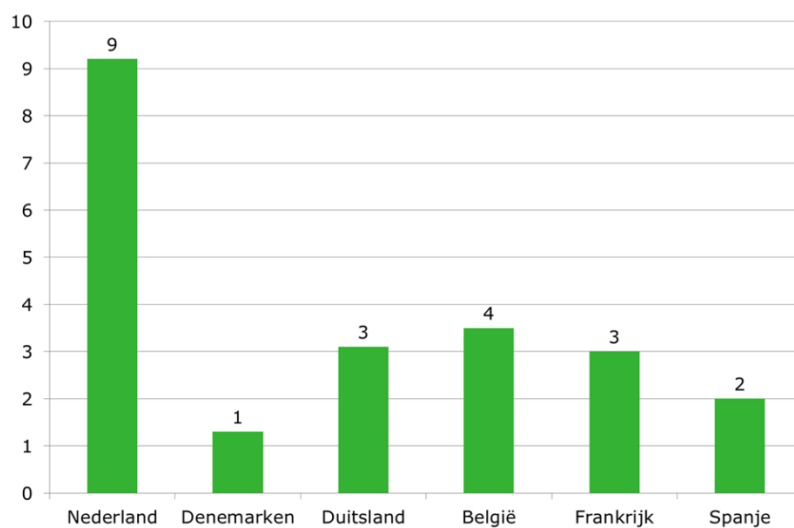


Figuur 4 De ontwikkeling van het aanbod (1.000 ton dikke fractie) van de dikke fractie van rundvee- en varkensmest op de mestmarkt in de periode 2006-2014

Bron: Schoumans et al. (2017).

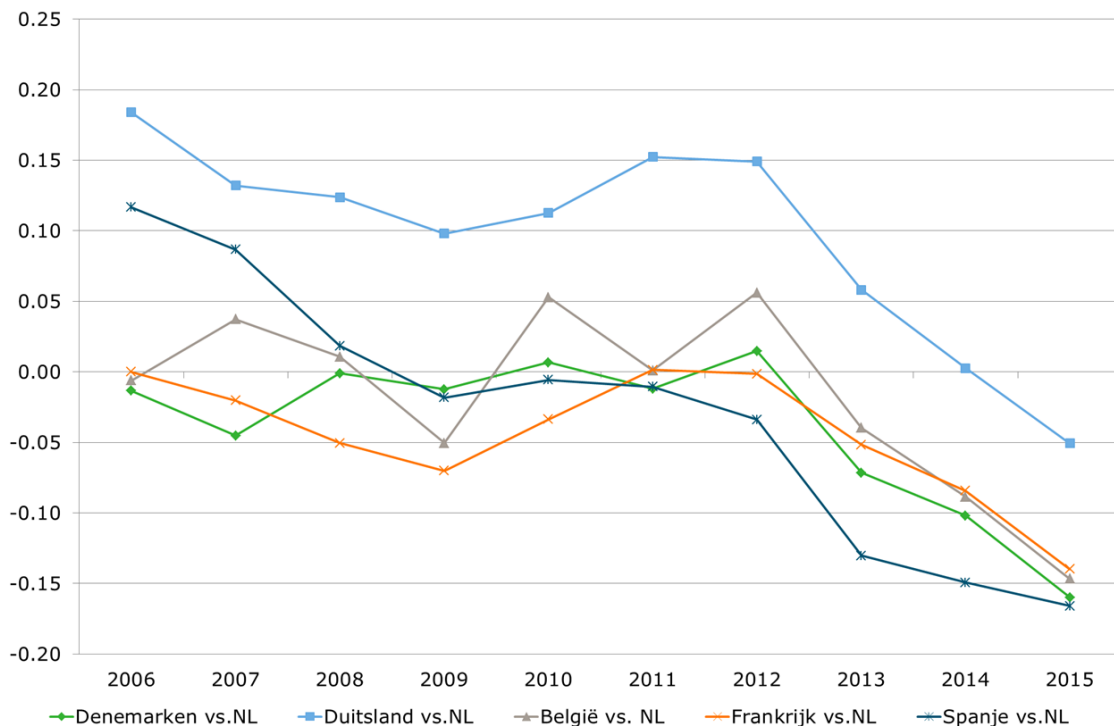
3. Hoge mestkosten varkenshouderij

In de varkenshouderij zijn de mestkosten hoog opgelopen terwijl veel varkensbedrijven geen alternatieven hebben om de kostprijs door schaalvergroting te verlagen. Hierdoor is hun concurrentiepositie achteruitgegaan, wat mede verklaart dat het aantal bedrijven sterk daalt (Hoste, 2017; figuur 5 en 6).



Figuur 5 Gemiddelde kosten voor mestafzet op een gesloten varkensbedrijf in 2015 (eurocent per kg geslacht gewicht, exclusief btw).

Bron: Hoste (2017).



Figuur 6 De ontwikkeling van de verschillen in kostprijzen (euro per kg slachtgewicht) op gesloten varkensbedrijven van een aantal landen in vergelijking met Nederland voor de periode 2006-2015
Bron: Hoste (2017)

4. Gebruiksnormen onder economisch optimum

Er zijn signalen dat de gebruiksnormen voor een aantal gewassen in een aantal regio's door de verder aangescherpte gebruiksnormen onder de economisch optimale hoeveelheden (het punt waar extra opbrengst niet meer opweegt tegen de kosten van een extra kilo mest) zijn komen liggen. Hierdoor kan overschrijding van de gebruiksnormen door ondernemers als noodzaak worden ervaren om het gewas van voldoende mineralen te kunnen blijven voorzien.

Wat nu?

Controles

Fraude is mede een gevolg van de complexiteit van de wetgeving, de geringe pakkans (0,1% van mesttransporten wordt gecontroleerd) en de eenvoud om monsters te nemen bij vaste mest die niet representatief zijn voor de partij. De druk om dit te doen is toegenomen door de stijging van de mestafzetprijzen. Die druk valt weg op het moment dat er nauwelijks meer kan worden verdiend aan fraude. Dit kan door de pakkans te vergroten en hoge boetes te realiseren, maar gezien de complexiteit lijkt dit geen begaanbare weg. De invoering van de onafhankelijke bemonstering van vaste mest zal de fraudedruk naar verwachting verkleinen.

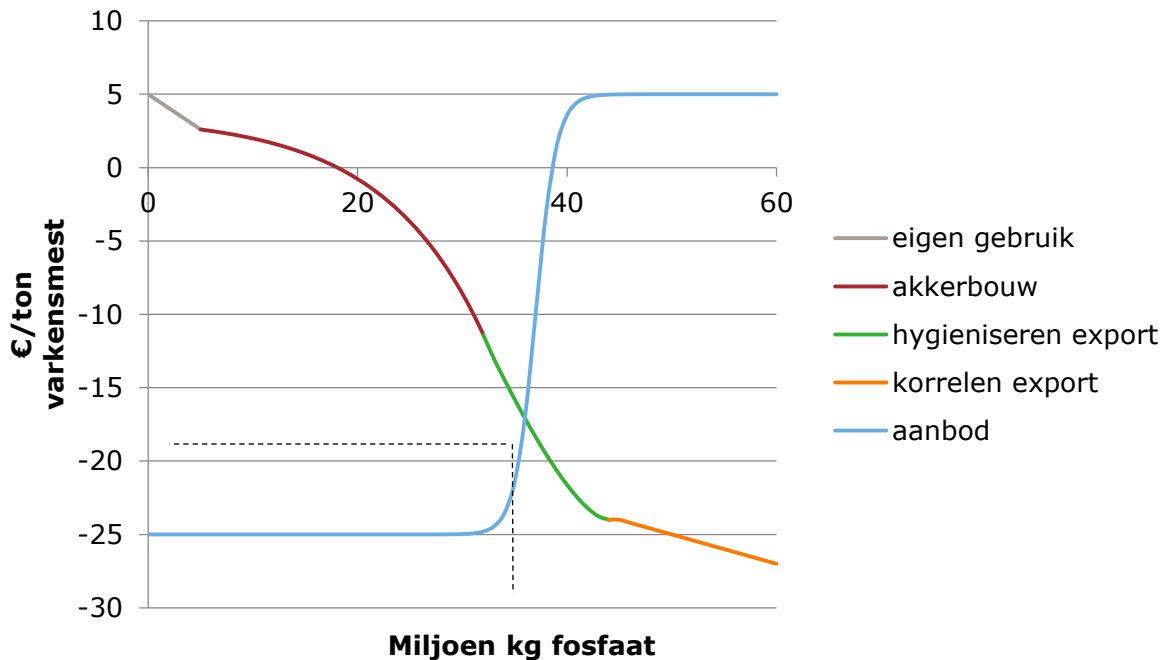
Tegengesteld belang producent en afnemer

Bij de afzet van mest in de Nederlandse landbouw helpt het dat er een tegengesteld belang is tussen de mestproducenten en de mestafnemers. De mestproducenten zijn gebaat bij een zo hoog mogelijk nutriëntengehalte in de mest. Hoe hoger de hoeveelheid nutriënten, hoe minder mest hoeft worden afgevoerd, en hoe goedkoper het is. De afnemer daarentegen is juist gebaat bij een relatief lage bemonstering van de nutriëntenconcentratie in de mest. Als de afnemer mest krijgt waar minder nutriënten in zitten dan wordt aangegeven, heeft hij immers te weinig mest om zijn gewassen optimaal

te kunnen bemesten. De gebruiksnormen zijn dan al benut, waardoor hij ook geen extra mest kan aanvoeren.

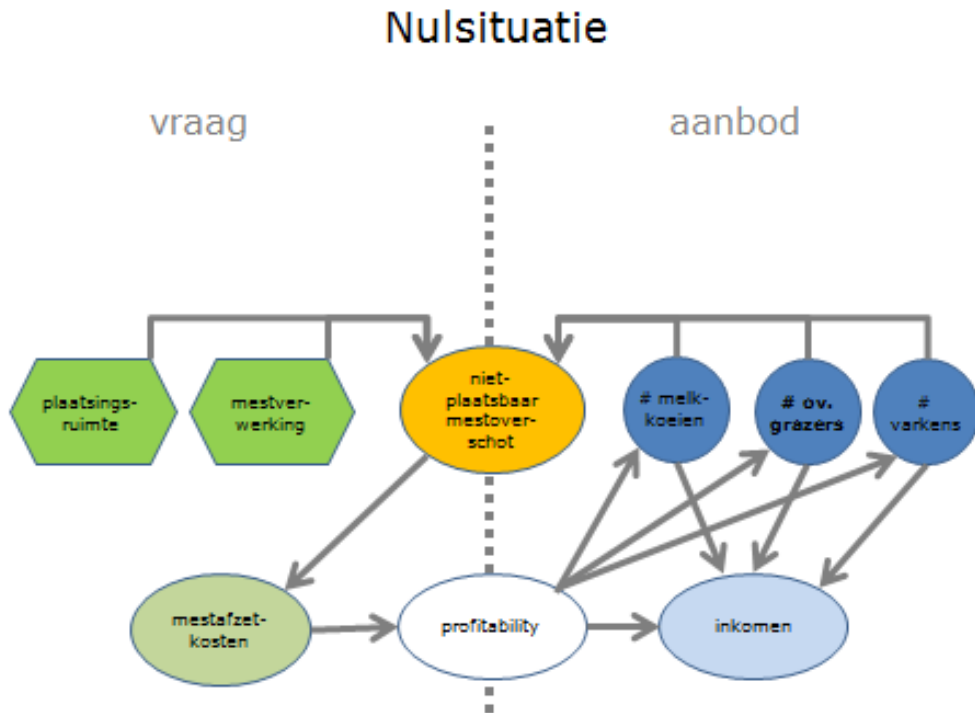
Ingrijpen in de mestmarkt

Een andere optie is ingrijpen in de mestmarkt waardoor de mestafzetprijzen afnemen. De vraag- en aanbodcurven van mest laten zien dat een relatief kleine vergroting van de vraag of vermindering van het aanbod een relatief groot effect zal hebben op de mestafzetprijs. Het is daarom van belang om dit inzicht als vertrekpunt te hanteren bij het formuleren van oplossingen (figuur 7).



Figuur 7 De evenwichtsprijs voor de vraag en het aanbod van varkensmest in 2011 in het zuidelijk zandgebied
Bron: PBL (2013).

De elementen die hierbij een rol spelen zijn weergegeven in figuur 8 (De Koeijer et al., 2017). De vraag wordt gevormd door de plaatsingsruimte voor mest in de Nederlandse landbouw en de mestverwerkingscapaciteit. Het aanbod wordt gevormd door de excretie van het aantal dieren. Zolang het houden van meer dieren economisch aantrekkelijk is en dus financieel meer oplevert dan het kost, ondanks toegenomen mestafzetkosten, zal het aanbod zonder verdere begrenzing toenemen.



Figuur 8 De relatie tussen factoren die de vraag bepalen en die via het niet-plaatsbaar mestoverschot resulteren in een effect op de mestafzetkosten die via de winstgevendheid het aantal dieren beïnvloeden en zo ook weer het niet-plaatsbaar mestoverschot
Bron: De Koeijer et al. (2017b).

Referenties

- Hoste, R. (2017) International comparison of pig production costs 2015, Wageningen Economic Research, report 2017-048
- Koeijer, T.J. de, J.F.M. Helming, H.H. Luesink en R.P.O. Schulte (2017) Mestbeleid en mestmarkt; een kwalitatieve analyse van de ex-ante Evaluatie Meststoffenwet 2016. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2017-003.
- Koeijer, T.J. de, M.W. Hoogeveen, H. Prins en T.C. van Leeuwen (2017) Assessment of manure application on intensive livestock farms, Landuse WaterQuality 2017 29 May-1 June.
- Lauwere, C. de, B. Bock, R. van Broekhuizen, J. Candel, F. Geerling-Eiff, T. de Koeijer, C. Rougoor en K. Termeer (2016) Agrarische ondernemers over de mestwetgeving; Beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen, Wageningen Economic Research, report 2016-103.
- PBL (2013) Ex ante analyse mestverwerking (2013) Bijlage 9: Tanja de Koeijer, Harry Luesink en Gideon Kruseman, Empirisch-theoretische relatie tussen vraag en aanbod van varkensmest.
- Schoumans, O.F., P.W. Blokland, P. Cleij, P. Groenendijk, T.J. de Koeijer, H.H. Luesink, L.V. Renaud, J. van den Roovaart (2017) Ex-ante evaluatie van de mestmarkt en milieukwaliteit; Evaluatie van de Meststoffenwet 2016, Wageningen, Wageningen Environmental Research, report 2785.

www.monitoringmestmarkt.nl

www.agrimatie.nl