

Vergaderjaar 2017–2018

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 252**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2018

Met de start van het nieuwe jaar is het fosfaatrechtenstelsel in werking getreden en het fosfaatreductieplan 2017 afgerond. Met deze brief informeer ik u over de behaalde resultaten met het fosfaatreductieplan aan de hand van de vierde en laatste kwartaalrapportage. Daarnaast informeer ik u over de voorlopige cijfers van de reguliere jaarlijkse rapportage van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de fosfaatproductie 2017. Het goede nieuws is dat de fosfaatproductie in Nederland is afgenomen tot onder het plafond, waarmee de overtreding van deze voorwaarde uit de derogatiebeschikking ongedaan is gemaakt.

Daarnaast informeer ik u over signalen van fraude in het kader van de Regeling fosfaatreductieplan 2017 en de gevolgen die ik daaraan verbind. Uit administratief onderzoek is het beeld naar voren gekomen dat bedrijven de registratie van dieren in het Identificatie- & Registratiesysteem (I&R), dat wordt beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) hebben gemanipuleerd. Zoals ik eerder heb aangegeven, acht ik iedere vorm van fraude onacceptabel. Bedrijven die fraude hebben gepleegd, zullen dan ook gesanctioneerd worden. Verderop in deze brief zal ik uitvoerig ingaan op deze situatie.

### **Resultaten fosfaatreductieplan 2017**

Het CBS heeft onlangs de vierde en daarmee laatste kwartaalrapportage over het fosfaatreductieplan 2017 opgeleverd (zie bijlage<sup>1</sup>). Daaruit blijkt dat de Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij een reductie van 1,3 miljoen kilogram fosfaat heeft opgeleverd. Met de Regeling fosfaatreductieplan 2017 is een reductie van 6,6 miljoen kilogram gerealiseerd. De voerleveranciers hebben met een reductie van 3,6 miljoen kilogram fosfaat via het voerspoor een grote bijdrage geleverd. Om het succes van het voerspoor niet verloren te laten gaan zal,

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

zoals ook aangegeven in mijn Kamerbrief van 20 december jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 248), de fosfaatbeperkende maatregel in het veevoer door de voerleveranciers ook in 2018 worden voortgezet.

In totaal heeft het fosfaatreductieplan via de drie bewandelde sporen ten opzichte van de gehanteerde referentie een reductie opgeleverd van 11,4 miljoen kilogram fosfaat. Hiermee is het streefdoel van het maatregelpakket van het fosfaatreductieplan (een reductie van 8,2 miljoen kilogram fosfaat) ruimschoots behaald. Dat uiteindelijk een groter resultaat is bereikt dan waarvoor het pakket was opgesteld, komt met name door het grotere resultaat vanuit het voerspoor.

### **Cijfers fosfaatproductie 2017**

De vierde kwartaalrapportage over het fosfaatreductieplan geeft net als eerdere kwartaalrapportages ook aan wat de fosfaatproductie in 2017 zou zijn geweest wanneer de situatie gedurende het gehele jaar gelijk zou zijn aan de situatie op 31 december 2017. Uit de rapportage blijkt dat de fosfaatproductie dan op 165,9 miljoen kilogram uit zou komen. Daarmee is de doelstelling van het fosfaatreductieplan om de fosfaatproductie in Nederland voor eind 2017 terug te brengen tot onder het nationale fosfaatplafond van 172,9 miljoen kilogram, gerealiseerd. De fosfaatproductie door de melkveehouderij is op basis van de situatie op 31 december 2017 82,6 miljoen kilogram en ligt hiermee onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat.

Het CBS heeft vandaag ook de voorlopige cijfers gepresenteerd van de fosfaat- en stikstofproductie over het afgelopen jaar. Het CBS publiceert deze cijfers jaarlijks, gevolgd door de definitieve cijfers die medio 2018 worden verwacht. Het CBS geeft als prognose voor de fosfaatproductie door de landbouw in 2017 een productie van 167,9 miljoen kilogram fosfaat. Daarmee komt het CBS ook in haar prognose tot een productie die onder het nationale fosfaatplafond ligt. Dit cijfer wijkt af van het getal zoals weergegeven in de kwartaalrapportage, omdat de kwartaalrapportage zoals gezegd uitgaat van de situatie op 31 december 2017 terwijl de voorlopige CBS-cijfers uitgaan van de situatie gedurende het gehele jaar (berekend met de dieraantallen gebaseerd op I&R). Dat verklaart ook waarom in de CBS-prognose de fosfaatproductie vanuit de melkveehouderij met 85,2 miljoen kilogram nog boven het sectorplafond ligt. De fosfaatproductie door de melkveehouderij is immers in de loop van 2017 afgenomen. De overschrijding over geheel 2017 onderstreept dat hoewel het fosfaatreductieplan succesvol is geweest, de productie niet ver onder het plafond ligt en het noodzakelijk is met het stelsel van fosfaatrechten te borgen dat in 2018 de productie ook daadwerkelijk onder het sectorplafond blijft.

Uit de prognose van het CBS blijkt dat de fosfaatproductie door de pluimveehouderij in 2017 boven het sectorplafond uitkomt (productie 28,0 miljoen kilogram fosfaat ten opzichte van het plafond van 27,4 miljoen kilogram). Ik zal, in afwachting van de definitieve cijfers, met de pluimveesector in overleg gaan over wat de verwachting voor de komende tijd is en of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. De varkenssector is met een productie van 37,1 miljoen kilogram fosfaat onder het sectorplafond van 39,7 miljoen kilogram gebleven.

Naast fosfaat gaat de jaarprognose van het CBS ook in op de stikstofproductie. Over het algemeen is er een relatie tussen de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de mestproductie, ofwel als de één daalt, daalt de ander ook. Uit de jaarprognose van het CBS blijkt dat de stikstofproductie vanuit de

veehouderij, 500 miljoen kilogram, in 2017 iets lager uitkomt dan in 2016 en onder het nationale plafond blijft van 504,4 miljoen kilogram.

Zoals aangegeven gaat het nog om voorlopige cijfers. Op dit moment nog onbekende factoren, zoals de hoeveelheid gebruikte enkelvoudige grondstoffen voor diervoeders, kunnen de definitieve fosfaat- en stikstofproductie in 2017 nog beïnvloeden. De CBS-rapportage met de definitieve productiecijfers over 2017 komt medio 2018 beschikbaar.

### **Betalingsregeling fosfaatreductieregeling 2017**

Zoals aangegeven in mijn brief van 10 november jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 22) is een betalingsregeling getroffen voor ondernemers voor het betalen van heffingen, die fors kunnen zijn opgelopen omdat zij door de aangespannen rechtszaken tijdelijk niet konden worden ingevorderd. Deze betalingsregeling houdt in dat ondernemers, waarbij de heffing door ZuivelNL wordt geïnd via het melkgeld, niet meer dan 50% van het te ontvangen melkgeld als heffing opgelegd kunnen krijgen. Voor sommige ondernemers kan het zijn dat ook een dergelijke regeling ontoereikend is. Mede op verzoek van uw Kamer heb ik hier opnieuw naar gekeken en het resultaat daarvan is dat deze ondernemers zich kunnen melden bij RVO.nl. RVO.nl zal op basis van door de ondernemer aan te leveren financiële stukken een draagkrachttoets uitvoeren en op basis daarvan in overleg met de ondernemer een betalingsregeling vaststellen.

### **Signaal van fraude**

RVO.nl en de NVWA hebben onregelmatigheden geconstateerd in de registratie van melkvee in het Identificatie- & Registratiesysteem (I&R). Dit registratiesysteem, dat wordt beheerd door RVO.nl, is in eerste instantie bedoeld om te voldoen aan de Europees verplichte registratie van dieren in het kader van het dierziektebeleid. Ondernemers zijn verplicht alle mutaties die plaatsvinden binnen hun veestapel accuraat te melden in I&R. Daarmee is voor de overheid altijd inzichtelijk welke dieren op welke locatie verblijven en kan in geval van de uitbraak van een dierziekte aan de hand daarvan gehandeld worden.

De registratie van dieren in het I&R-systeem is ook de basis voor de GVE-reductie (grootvee eenheid) die melkveehouders in het afgelopen jaar moesten realiseren in het kader van de Regeling fosfaatreductieplan 2017. Hierin lijkt nu te zijn gemanipuleerd. Eind vorig jaar kwamen daarvan de eerste indicaties binnen en de afgelopen weken is dit scherper in beeld gebracht. In de registraties van I&R is gebleken dat er op melk- en jongveebedrijven in 2017 ten aanzien van geboren kalveren verhoudingsgewijs meer twee- of meerlingen zijn geregistreerd dan normaliter geboren worden. De achtergrond daarvan is als volgt. Een melkkoe telt in het kader van het fosfaatreductieplan als 1 GVE. Een vaars (jongvolwassen koe die nog niet gekalfd heeft) telt als ongeveer 0,5 GVE. Op het moment dat een vaars kalft, gaat het melk geven en wordt het een melkkoe van 1 GVE. Wat zich nu lijkt te hebben voorgedaan is dat boeren meerdere geboren kalveren hebben toegeschreven aan één moederkoe, die dan op papier een meerling heeft gekregen. De andere koeien die eigenlijk een kalf hebben gekregen, blijven geregistreerd staan als vaars. Zij zijn in de praktijk volwaardige melkkoeien, maar staan geregistreerd als vaarsen en tellen in het fosfaatreductieplan als 0,5 in plaats van 1 GVE. Daardoor is de veestapel van de boer op papier kleiner dan in werkelijkheid. Dit biedt hem een voordeel in het kader van het fosfaatreductieplan: hij hoeft minder GVE te reduceren. Ook bedrijven die niet onder het fosfaatreductieplan vallen, zoals jongveebedrijven, hebben

meegedaan aan dergelijke constructies, vermoedelijk om collegamelkveebedrijven te helpen een voordeel te behalen.

RVO.nl en de NVWA zijn op basis van deze constatering een nader onderzoek gestart. Gebruikelijk is dat gemiddeld 3–5% van de drachten een meerlingdracht is. Dit was ook het geval in 2015 en 2016. Uit het I&R komt naar voren dat in 2017 sprake is van een ongebruikelijk hoog aantal geregistreerde meerlingen. Uit administratief onderzoek door RVO.nl kwam afgelopen vrijdag naar voren dat bij ca. 2000 bedrijven het percentage meerlingen boven de 10% ligt. De NVWA heeft gisteren inspecties uitgevoerd om dit beeld te verifiëren. Er zijn 29 inspecties uitgevoerd bij bedrijven met een percentage meerlingen boven de 10% en daarvan is bij 23 bedrijven gebleken dat de registratie in I&R inderdaad niet overeenstemt met de feitelijke situatie op het bedrijf. Het vermoeden van fraude is bij die bedrijven dus bevestigd. Er is ook een groep bedrijven van ca. 5700 bedrijven waarbij het geregistreerde percentage meerlingen tussen de 5 en 10% ligt. In deze groep heeft de NVWA 64 bedrijven bezocht en daarvan is bij 22 bedrijven gebleken dat de registratie in I&R inderdaad niet overeenstemt met de feitelijke situatie op het bedrijf. Alle bedrijven waarbij is geconstateerd dat de registratie in I&R niet overeenkomt met de werkelijke situatie, zijn per direct geblokkeerd, wat inhoudt dat dieren niet mogen worden aan- en afgevoerd. Een bedrijf wordt vrijgegeven wanneer de registratie in I&R aantoonbaar is hersteld door het bedrijf.

Zowel de inspecties als het administratief onderzoek worden voortgezet. De NVWA zal in dat verband ook aanvullende informatie vorderen om zgn. «cross-checks» uit te voeren om een scherper beeld te krijgen van de omvang van de problematiek.

Ik vind het beeld van deze afwijkingen niet acceptabel. I&R is een cruciaal traceringsstelsel bij de uitbraak van dierziekten. Als dit stelsel niet betrouwbaar is, dan is dat in gevallen van uitbraak van een dierziekte een risico voor de diergezondheid en volksgezondheid. Daarnaast is de betrouwbaarheid van I&R belangrijk voor de reputatie van Nederlandse producten en voor de export. Het is dus in het eigen belang van de sector om ervoor te zorgen dat I&R zo snel mogelijk op orde komt.

Het frauderen met gegevens in I&R raakt aan meerdere (potentiële) overtredingen. Ten eerste kan er sprake zijn van valsheid in geschrifte (art. 225 Wetboek van Strafrecht), ten tweede van een overtreding van de regelgeving ten aanzien van I&R, met mogelijk risico's voor de volksgezondheid en diergezondheid, wanneer sprake is van een dierziekte, en te derde mogelijk van overschrijding van de gebruiksnormen voor mest, indien een teveel aan mest is geproduceerd en aangewend. Dit zijn strafbare feiten. Voor overtreding van de I&R regels kan op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ook een bestuurlijke boete worden overwogen. Daarnaast kan sprake zijn van ondermijning van het fosfaatreductieplan, wat bij nacalculatie kan leiden tot een naheffing, en van terugvordering van eventueel ontvangen inkomenssteun vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) aangezien overtreding van de regelgeving ten aanzien van I&R een schending van de randvoorwaarden van het GLB is. Ik ben in overleg met het Openbaar Ministerie over de meest effectieve aanpak.

Ondanks de ernst van de situatie, is mijn beeld dat de fosfaatproductie in Nederland binnen de beschikbare ruimte onder het fosfaatplafond blijft. Uit de hierboven weergegeven cijfers blijkt dat de fosfaatproductie in Nederland met een marge onder het plafond zit. Uit het administratief onderzoek blijkt dat de registraties van 10% of meer meerlingen ruim

2.200 GVE betreffen. Dat komt overeen met ca. 94.000 kilogram fosfaat. Afhankelijk van de hoeveelheid onregelmatigheden in de groep bedrijven met registraties meerlingen tussen de 5 en 10% kunnen deze hoeveelheden GVE en fosfaat verder oplopen met enkele duizenden GVE en enkele honderdduizenden kilogram fosfaat. Ter vergelijking: het totale aantal GVE op 1 januari 2018 is 2,2 miljoen GVE en in 2017 is de veestapel met 192.000 GVE gereduceerd. De ruimte onder het fosfaatplafond is op basis van de prognose van CBS over heel 2017 ca. 5 miljoen kilogram fosfaat. Op basis van de huidige informatie zal de fraude die nu in beeld is dus niet tot gevolg hebben dat het fosfaatplafond alsnog blijkt te zijn overschreden.

De melkveesector pleit al geruime tijd voor het invoeren van bedrijfsspecifieke verantwoording en toepassing van de Kringloopwijzer als verantwoordingsinstrument in het kader van het fosfaatrechtenstelsel. Op verzoek van uw Kamer (o.a. amendement van de leden Geurts en Dik-Faber, Kamerstuk 34 532, nr. 40) heb ik voor de jaarwisseling aangegeven dit jaar een pilot Kringloopwijzer te zullen starten om het systeem verder te ontwikkelen en toe te werken naar bedrijfsspecifieke verantwoording. Ik moet echter constateren dat de sector de eigen verantwoordelijkheid die nodig is voor het verantwoord toepassen van een dergelijk instrument thans niet kan waarmaken. Daarom acht ik een pilot met de Kringloopwijzer niet verantwoord. Ik zal dus geen uitvoering geven aan een pilot Kringloopwijzer.

Ik vind het zeer kwalijk dat bedrijven zich inlaten met fraude om op die manier tot lagere heffingen te komen in het kader van het fosfaatreductieplan, wat nota bene een plan is van de sector zelf. Langs de bovengenoemde lijn zal ik dan ook hard optreden tegen frauderende bedrijven. Hedenochtend voer ik een bestuurlijk overleg met de sector, waarbij ik de sector zal aanspreken op haar verantwoordelijkheid en zal informeren over de aanpak en sancties.

Met deze brief heb ik uw Kamer een eerste beeld gegeven van de situatie. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer informeren over de voortgang en verdere ontwikkelingen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten