Mestboetes in (on)redelijkheid

Geesje Rotgers

Wat moet je in Nederland doen om een boete van 100.000 euro te krijgen? Als het over mest gaat eigenlijk niet zoveel. Fouten maken met mest leidt gemakkelijk tot een stapeling van boetes. Wanneer door een foutje de gebruiksnorm wordt overschreden, zal de derogatie worden ingetrokken met een boete tot gevolg. Mogelijk wordt dan ook niet voldaan aan de mestverwerkingsplicht en de voorwaarden die de Wet Verantwoorde Groei Melkveehouderij stelt, wat ook tot boetes zal leiden. Dan kan nog een korting op de betalingsrechten volgen.

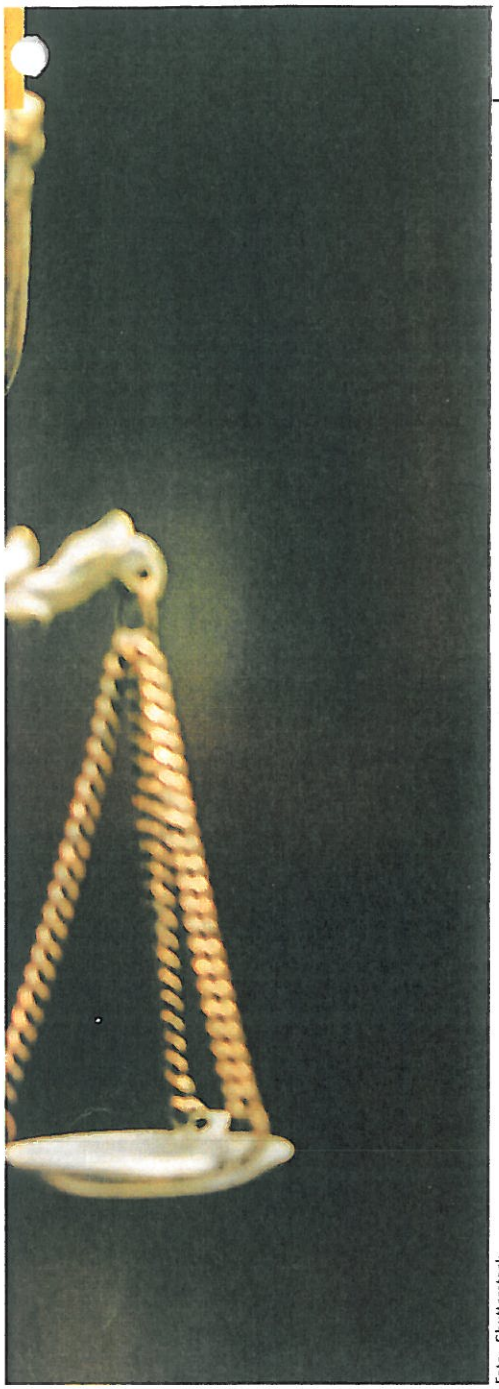
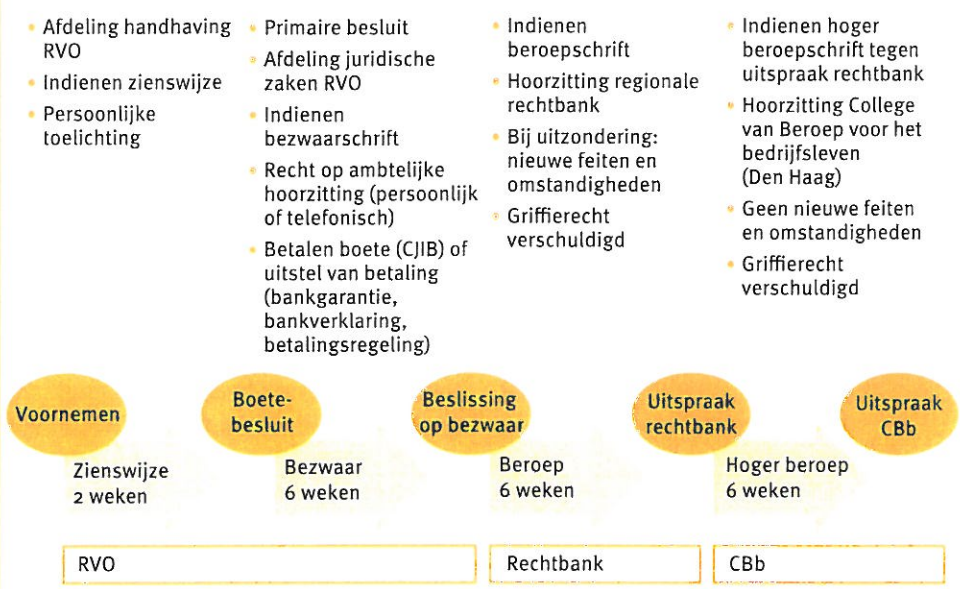


Foto: Shutterstock

Figuur 1

Het boetetraject kent de volgende vier stappen. Voor het doorlopen van de volledige procedure staat een termijn van vier jaar.

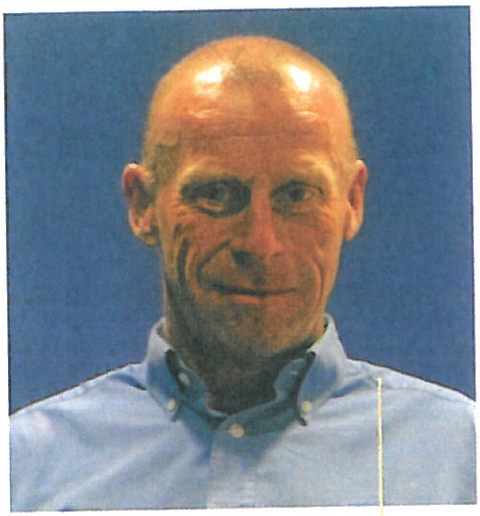


Toon van der Putten is adviseur bij Optimus advies en als deskundige betrokken bij vele rechtszaken over mestboetes. Hij schat dat jaarlijks enkele duizenden agrariërs worden beboet vanwege overtreding van de mestregelgeving. Meestal gaat het om veehouders en vaak betreft het kleine overtredingen met relatief geringe bedragen. De overheid legt echter ook boetes op van soms wel een miljoen euro. "Toegegeven, dit betreft incidenten. Maar boetebedragen tussen 100.000 en 250.000 euro komen geregeld voor. Die worden opgelegd aan doorsnee gezinsbedrijven."

Meest voorkomende vergrijpen

Op het naleven van de derogatie-eisen wordt streng gecontroleerd. Dat vereist Brussel. Hier worden dan ook relatief veel onvolkomenheden aangetroffen. Volgens Van der Putten vallen de opgelegde boetes van gemiddeld 'slechts' enkele duizenden euro's relatief mee. De meest aangetroffen fouten zijn grondmonsters die niet eenduidig kunnen worden gekoppeld aan een perceel of die ouder zijn dan toegestaan. Op de peildatum 1 februari mag het monster maximaal vier jaar oud zijn, anders wordt het bemestingsplan dat de derogatie vereist niet goedgekeurd. Bij een niet goedgekeurd bemestingsplan vervalt derogatie en dit kan een overschrijding van de gebruiksnormen betekenen. Dit leidt dan weer tot een forse stapeling van boetes (zie kader) waardoor het boetebedrag flink kan oplopen.

Een tweede traject dat nogal wat boetes oplevert is de bedrijfsspecifieke excretie (BEX) met daaraan gekoppeld zaken als de mestverwerkingsplicht en de regelgeving rond de grondgebonden groei van de melkveehouderij. De meeste tekortkomingen hebben betrekking op een onjuiste of niet tijdige registratie en analyse van aangelegde kuilen of een onjuiste inschatting van de eindvoorraad van die kuilen. Het komt regelmatig voor dat de controlerende instantie (RVO of NVWA) het op basis daarvan berekende rantsoen ongeloofwaardig acht. Er wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat 'de koe niet kan overleven op het berekende of opgegeven rantsoen' of 'de voeropname staat niet in verhouding tot de melkproductie'. Geregeld worden de bevindingen van de controleurs betwist door voeradviseurs. "De bewijslast om aan te tonen dat het rantsoen wel geloofwaardig is, ligt bij de veehouder",



TOON VAN DER PUTTEN

'Als een boete van enkele tonnen minimaal vier jaar boven het bedrijf blijft hangen, wordt dat een gezin gemakkelijk te veel.'

Foto: Henk ten Have

stelt Van der Putten. Maar of de overheid er dan wel in gelooft?
De boetes voor fouten met de BEX bedragen al gauw enkele tienduizenden euro's. Zo kan het gemiddelde BEX-voordeel voor fosfaat al snel 15 procent bedragen ten opzichte van de forfaitaire mestproductie. Als een dergelijk voordeel ineens niet blijkt door te gaan, is dit vaak niet meer op te vangen binnen de gebruiksnormen en de opgegeven mutatie van de voorraad dierlijke mest.

Torenhoge boetes bij mestverwerking

De afvoer van de vaste fractie na mestscheiding spant momenteel de kroon qua hoogte van de boete. Hier zijn aan boeren boetes opgelegd tot 1 miljoen euro, maar 2 tot 3 ton is geen uitzondering. Wanneer wordt getwijfeld aan het feit of de mest daadwerkelijk is afgevoerd of aan de hoogte van de gehalten in de mest, wordt deze afvoer volledig geschrapt.
Dat de boetes voor 'zoekgeraakte mest' zo hoog zijn, heeft alles te maken met de systematiek van de Meststoffenwet. Hierin zijn boetebedragen opgenomen van 11 euro per kilo fosfaat en 7 euro per kilo stikstof. Deze bedragen moeten een afschrikwekkend effect hebben en zijn, volgens de wetgever, opgebouwd uit de som van het financiële voordeel dat boeren zouden hebben gehad door hun mest alleen op papier af te zetten (50%) en de 'straf' die wordt opgelegd voor het overtreden van de wet (50%). Dit financiële voordeel is gebaseerd op de afvoer van dunne mest over lange afstanden. Van der Putten vindt het tarief in geen verhouding tot het werkelijke financiële voordeel.
"De overheid gaat ervan uit dat de afzet van 1 kuub vleesvarkensmest zo'n 45 euro (90 euro boete) zou kosten. Zoveel kost de afzet van een kuub mest bij lange na niet. Bovendien is de dikke fractie geconcentreerder, waardoor de transportkosten beperkter zijn en daarmee het financiële voordeel ook."
Van der Putten ziet dat rechters vaak vasthouden aan de vastgestelde boetetarieven – deze staan immers in de wet. Alleen op grond van bijzondere omstandigheden of als de wet er niet in voorziet, valt het boetetarief succesvol aan te vechten. Maar van dergelijke uitzonderingen is meestal geen sprake. Van der Putten: "Wij proberen nu wel voor de dikke fractie een uitspraak te krijgen of deze valt onder de uitzondering 'als de wet er niet in voorziet'." Hij kan op dit moment niet voorspellen naar welke kant het kwartje gaat vallen.

Veel fouten met dikke fractie

Dat er veel fouten worden aangetroffen bij de afvoer van de dikke fractie, kent verschillende oorzaken. In het verleden hebben sommige partijen zich niet aan de regels gehouden. Dan werden er berekeningen ingeleverd die een wonder veronderstelden: er is 10 ton mest met 4 kilo P_2O_5 de scheide ingegaan (totaal 40 kilo P_2O_5) en er kwam 1 ton met 100 kg P_2O_5 weer uit (totaal 100 k P_2O_5). Verder ziet Van der Putten dat boere destijds nog weinig ervaring hadden met mestscheiding. "Zij konden de analyseuitslagen niet beoordelen, wisten niet of het normale gehalten waren."
Maar er kunnen ook andere oorzaken zijn. Zo is bekend dat er enige discrepantie zit tussen de aan- en afvoer van mineralen, waardoor voorraden op het bedrijf aanwezi blijven (bijvoorbeeld in de vorm van bezink lagen onderin de mestput). Als die laag me wordt gescheiden, heb je een volledig ande situatie. Een andere factor is de heterogeni teit binnen de gescheiden mest en binnen een mestmonster: uiteindelijk wordt slecht 1 gram monster van een vracht van 30 ton geanalyseerd. Ten slotte kan er met name l varkensmest een groot verschil zitten tusse de mestsamenstelling die de scheider inga en die wordt afgevoerd. Inmiddels hebben deze discrepanties geleid tot de nodige zie wijzen (zie kader over procedure) waarop RVO (nog) altijd niet heeft gereageerd.
De geconstateerde tekortkomingen met mestscheiding zijn divers. Van der Putten noemt nog een aantal voorbeelden. Zo we een veehouder verweten dat van mestsche ding geen sprake kon zijn. De veehouder kon echter aantonen dat dit wel het geval was. Andere aanklachten vermelden dat d veehouder niet aannemelijk kon maken d de dikke fractie daadwerkelijk was afgevoe Dergelijke veronderstellingen vinden vaak hun oorzaak in de invulling van de vervoe documenten. Soms is het kenteken van h betreffende transportmiddel niet vermeld Of de wagen met het op het document in vulde kenteken bevond zich op dat mome op een geheel andere plaats. "Het is de verantwoordelijkheid van de veehouder om samen met de intermediair ervoor te zorgen dat het formulier correct is ingevu benadrukt Van der Putten.

Aanvechten boete loont

De wetgever heeft de boetes opgebouwd u twee componenten: het afnemen van het financiële voordeel dat met de fout gepaa

zou zijn gegaan en een strafmaat. Beide bepalen voor de helft het tarief. Van der Putten constateert dat het werkelijke voordeel dat de ondernemer heeft gehad van de fout, meestal veel kleiner is dan de overheid aanneemt.
Lang niet alle 'voornemens tot het opleggen van een boete' leiden daadwerkelijk tot een boete. Vaak weten veehouders ontbrekende bewijsstukken alsnog aan te leveren, maar ook worden boetes uiteindelijk niet opgelegd omdat niet in voldoende mate kan worden aangetoond dat sprake is van een overtreding. Van der Putten ervaart dat boeren geregeld zo blij zijn dat de afschrikwekkende boete van 50.000 euro is teruggebracht naar 5.000 euro, dat zij er zo gauw mogelijk vanaf willen zijn en betalen. "Niet doen als je vindt dat je gelijk hebt", adviseert Van der Putten. Aanvechten van de boete heeft geregeld tot resultaat dat RVO de boete intrekt of naar beneden toe bijstelt. Hoge boetes worden in de praktijk ook vrij standaard aangevochten. "De eerste 10 procent heb je er al gauw vanaf wanneer termijnen worden overschreden. En als je als boer fouten hebt gemaakt en geen tegenbewijs kunt overleggen, werk dan mee en geef aan wat er is gebeurd en dat je een fout hebt gemaakt. Dat leidt meestal tot verlaging van de boete." Ten slotte, procedeer door tot en met het College van het Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb is uiterst deskundig en beschikt over gerichte kennis over deze specifieke materie, in tegenstelling tot veel rechtbanken. Het CBb kijkt daarnaast wél naar de redelijkheid van de hoogte van de boete. Nadeel is wel dat procederen tot aan het CBb veel tijd kost.

FOUTEN MET DIKKE FRACTIE

Een relatief klein foutje met de dikke fractie leidt gemakkelijk tot een stapeling van boetes.

Foto: Geesje Rotgers

'ALS JE VINDT DAT JE GELIJK HEBT, VECHT DE BOETE DAN ALTIJD AAN'

Procedures duren veel en veel te lang

De overheid wil overtreders van de mestwetgeving afschrikken. "Maar de overheid zou ook moeten kijken naar de impact die haar aanpak heeft op ondernemers", stelt Van der Putten. Mensen zitten geregeld vier jaar of langer in onzekerheid. Het duurt soms al een jaar voordat de RVO beslist over een zienswijze. "In redelijkheid zou er binnen één tot twee jaar een einduitspraak van het CBb moeten zijn. Nu blijft het liggen en liggen en liggen. Sommige veehouders gaan daaraan onderdoor, zij kunnen niet omgaan met wat hen overkomt." Daar komt bij dat de veehouder het boetebedrag direct na het primaire besluit moet betalen (of een betalingsregeling moet treffen of een bankgarantie af moet geven).
Ook de opstelling van sommige NVWA-controleurs zorgt voor veel stress. Zij komen binnen vanuit hun toezichthoudende functie, maar onderwerpen de veehouder vervolgens aan een gericht en fel verhoor. Als vervolgens een torenhoge boete van enkele tonnen minimaal vier jaar boven het bedrijf blijft hangen, wordt dat een gezin gemakkelijk te veel.

Opeenstapeling van boetes

Een melkveehouder met derogatie bij wie de BEX wordt afgekeurd, krijgt te maken met een opeenstapeling van boetes. Als de BEX wordt afgekeurd, wordt de mestproductie berekend op basis van de forfaitaire normen. Door de hogere mestproductie worden de gebruiksnormen overschreden. Hierdoor vervalt de derogatie. De hogere fosfaatproductie betekent ook een hoger fosfaatoverschot en daarmee een hogere verwerkingsplicht. Door de hogere fosfaatproductie kan waarschijnlijk ook niet worden voldaan aan de voorwaarden van de Wet Verantwoorde Groei Melkveehouderij. Ten slotte wordt ook niet voldaan aan de code voor goede landbouwpraktijk met als gevolg dat de veehouder wordt gekort op zijn betalingsrechten. Deze cumulatie aan tekortkomingen leidt in de praktijk tot boetebedragen van 100.000 tot 250.000 euro voor een gezinsbedrijf van gemiddelde omvang.