

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 13 april 2026
Betreft Reactie op nadere vragen over de Kwartaalrapportages van het CBS
inzake fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

Uw kenmerk
180044

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u mijn reactie op de nadere vragen over de Kwartaalrapportages CBS die de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bij brief van 3 maart 2026 heeft voorgelegd (kenmerk 180044). U had verzocht mijn reactie uiterlijk vrijdag 3 april te mogen ontvangen. Dit is helaas niet gelukt omdat de beantwoording van de vragen afstemming met meerdere actoren vereiste.

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

180044

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de gezamenlijk nadere vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, PvdD en de fractie-Visseren-Hamakers naar aanleiding van mijn reactie van 28 januari 2026 op de vragen van de vaste commissie over de kwartaalrapportages CBS. Hieronder treft u de beantwoording aan op volgorde van de inbreng bij uw brief van 3 maart 2026.

De eerste vraag van het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel betreft de volgende:

"Uit de ontwikkeling van de mestproductie blijkt dat bij zowel stikstof als fosfaat de verwachte uitstoot is toegenomen ten opzichte van de vorige rapportage. Uw aannames waren daarmee dus onrealistisch, iets waarvoor u nadrukkelijk gewaarschuwd bent. Dit is des te kwalijker omdat het kabinetsbeleid de normen vanuit het unierecht al niet behaalde voordat het kabinet besloot om de afroming stop te zetten. Kunt u onderbouwen waarom dit niet neerkomt op het verkeerd voorlichten van de Kamer? Welke inhoudelijke argumenten heeft u om te onderbouwen dat u niet heeft geluisterd naar de signalen uit samenleving en de beide Kamers?"

Vraag 1

Kunt u bovenstaande vraag ook beantwoorden voor de varkensrechten?

Het besluit van het vorige kabinet om te stoppen met het afromen van varkensrechten is mede gebaseerd op de inschatting van het effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus op de mestproductie in de varkenshouderij. De inschatting is gemaakt dat de mestproductie als gevolg van deelname aan de Lbv en Lbv-plus op termijn lager zal zijn dan het sectorale mestproductieplafond.

De tweede vraag van het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel betreft het volgende:

"De effecten van de uitkoopregelingen worden grotendeels pas in 2026 en 2027 zichtbaar. U heeft daarmee bewust beleid gemaakt (lees: weggehaald) dat eraan bijdroeg dat Nederland de EU-normen wel zouden halen, maar nu worden ze in ieder geval in het cruciale jaar 2025 niet gehaald. Dit kunnen deze leden niet anders zien dan een bewuste stap om het unierecht niet te respecteren. Kunt u hierop reflecteren?"

U stelt in het antwoord dat u het verwijt niet deelt en dat 'op termijn' aan de sectorplafonds (en daarmee het nationale plafond) zal worden voldaan, terwijl u tegelijk erkent dat in 2025 het nationale mestproductieplafond naar verwachting niet wordt gehaald en dat stoppen met afroming daaraan niet bijdraagt.

Vraag 2

Bent u het met de leden van de fractie eens dat het door u gegeven antwoord niet aansluit bij de oorspronkelijke vraag? De vraag was immers dat Nederland in 2025 niet voldoet aan het unierecht. Uw verwijzing naar (gedeeltelijke) naleving in 2026

gaat voorbij aan deze vraag en laat de situatie in 2025 onbesproken. Kunt u alsnog een antwoord geven op de oorspronkelijke vraag? En aanvullend daarop vragen wij u of u in 2026 opnieuw bewust het risico aanvaardt dat niet aan het unierecht wordt voldaan, dan wel of u voornemens bent noodmaatregelen te treffen om naleving te borgen.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

In uw vraag refereert u aan overwegingen en verwachtingen van mijn ambtsvoorganger voor bepaalde keuzes. De definitieve cijfers over de mestproductie in Nederland in 2025 zullen in de zomer van 2026 bekend worden. Dan ook zal duidelijk worden of de nationale mestproductie in 2025 is overschreden, en ook of daarmee al dan niet wordt voldaan aan de voorwaarde van de derogatiebeschikking ten aanzien van de maximale mestproductie. Ik ga hier goed naar kijken en, mede in het licht van de uitwerking van het coalitieakkoord, bezien welke keuzes nodig en mogelijk zijn.

Zoals door de Afdeling advisering van de Raad van State is aangegeven, kent het unierecht uitsluitend een nationaal mestproductieplafond. Dat plafond wordt volgens de CBS-prognoses in 2025 overschreden. Met het stopzetten van de afroming worden ze onnodig veel overschreden. De Europese Commissie heeft het stopzetten van de afroming dan ook expliciet opgenomen als een van de redenen waarom de derogatie is stopgezet.

Vraag 3

Kunt u toelichten waarom dit destructieve beleid niet illegaal zou zijn onder het unierecht? Het is immers het bewust ondermijnen van Europese doelstellingen geweest.

Voor het antwoord op deze vraag wil ik u verwijzen naar het antwoord op vragen 1 en 2.

In het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel geeft u aan dat de Strategische Milieukamer (SMK) na 2021 geen ander onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van fraudebestrijding rond mest in Nederland heeft uitgevoerd.

Vraag 4

De vraag was echter breder, namelijk, of sindsdien aanvullend onderzoek naar mestfraude heeft plaatsgevonden. Zo ja, kunt u deze onderzoeken met de Kamer delen? En kunt u bij bevestigend antwoord reflecteren op de inhoud van deze onderzoeken en aangeven of eventuele aanbevelingen zijn opgevolgd, dan wel geïnstrumentaliseerd?

De NVWA en het OM hebben sinds 2021 geen aanvullend onderzoek uitgevoerd of laten uitvoeren naar mestfraude. Ook zijn er geen openbare analyses verschenen die meer inzicht geven in fraude binnen de mestsector.

Dat neemt niet weg dat uit strafrechtelijke onderzoeken en interne analyses (o.a. vanuit de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA) blijkt dat de dreigingen zoals beschreven in het dreigingsbeeld nog steeds actueel zijn. De NVWA ziet dat er nog steeds sprake is van het niet opmaken of vervalsen van vervoersbewijzen (inmiddels rVDM's). Ook ontvangt de NVWA signalen over het manipuleren van

mestmonsters en ziet de NVWA 'nieuwe' fraudevormen ontstaan zoals het wegmengen van schadelijke stoffen in mest.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Daarnaast is er, naar aanleiding van signalen over storingsgevoeligheid en het misbruiken van apparatuur dat gebruikt wordt voor de borging van de mesttransporten, in 2024 een onderzoek gestart naar mogelijkheden om storingen en misbruik te voorkomen. In de brief aan de Tweede Kamer over de "Voortgang en voortzetting versterkte handhavingsstrategie mest" van 31 mei 2023¹, is er melding gemaakt van deze signalen en het onderzoek. Het onderzoeksrapport heb ik op 8 april 2026 gedeeld met de Tweede Kamer².

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

Vanwege bovengenoemde signalen en de verwachte toename van de fraudedruk als gevolg van het wegvallen van de derogatie, is de NVWA in 2025 gestart met het intensiveren van de handhaving in de mestsector, vooral gericht op de risicodoelgroepen intermediairs, melkveehouders, akkerbouwers en varkenshouders. Daarbij wordt door de NVWA steeds het meest passende instrument ingezet om naleving van de wet- en regelgeving door de ondernemers te bevorderen. Dit mede in het licht van de snelle veranderingen op het gebied van digitalisering, robotisering en AI.

Daarnaast werk ik voor een betere naleving van de regels sinds 2018 met de verstrekte handhavingsstrategie mest (VHS mest). Deze VHS mest is in 2023 geactualiseerd en uitgebreid met extra maatregelen³. De VHS mest is erop gericht om de naleving van de regelgeving te verbeteren. Kernelementen hierbij zijn de intensivering van samenwerking, risicogericht handhaven en het slimmer gebruik maken van moderne technologie. Onderdeel van de VHS is gebiedsgerichte handhaving (GGH) in gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft en waar de kans op niet-naleving van de mestregels het grootst is. In deze GGH gebieden wordt op een intensieve manier samengewerkt met toezichthoudende organisaties RVO, NVWA, Omgevingsdiensten, Waterschappen en indien nodig met politie en het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn er nog andere maatregelen genomen, zoals de met NVWA en RVO gezamenlijk opgerichte taskforce mestmarkt die het mogelijk maakt om als gevolg van toenemende druk op de mestmarkt het toezicht en handhaving te intensiveren.

Vraag 5

Hoe verklaart u de afname in fysieke inspecties op de mesttransporten van 2011 in 2024 naar 1647 in 2025? Hoe past deze trend in de aangekondigde versterkte handhavingsstrategie?

Het totaal aantal fysieke controles op het vervoer van meststoffen in 2024 bedroeg 1.602. Dit volgt uit de cijfers over de voortgang van het Nederlands Mestbeleid die elk jaar gerapporteerd worden aan de Kamers en de Europese Commissie. De laatste rapportage over het kalenderjaar 2024 dateert van 30 juni 2025⁴. De definitieve gegevens over 2025 zijn nog niet beschikbaar. Deze zullen worden opgenomen in de Rapportage Nederlands Mestbeleid 2025, die medio dit jaar gepubliceerd wordt.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 495.

² Kamerstukken II 2026/7, 33037, nr 643

³ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 495.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 33037 nr. 604.

U beschrijft dat ongeveer 0,16% van de transporten een fysieke inspectie heeft ondervonden. De NVWA heeft, volgens deze leden, aan de Eerste Kamer gemeld dat bij administratieve controles er veel misstanden ongezien kunnen blijven. Fysieke inspecties lijken daarmee volgens deze leden erg belangrijk om te komen tot effectieve handhaving.

Vraag 6

Kunt u beschrijven hoe het kabinet onderbouwd heeft dat een controlekans van 0,16% van de fysieke transporten, samen met lage boetes en minimale vervolgingskans, leiden tot effectieve naleving van de wet- en regelgeving?

De controlekans is hoger dan de 0,16 % zoals in uw vraag wordt aangegeven. Door RVO en NVWA wordt toezicht gehouden op de mestregelgeving, waaronder de mesttransporten. Met betrekking tot de mesttransporten is er per 1 januari 2023 een grote wijziging doorgevoerd, te weten het verplicht digitaal vooraf melden van alle mesttransporten via het realtime vervoersbewijs dierlijke mest (rVDM). In de brief aan de Tweede Kamer "Voortgang en voortzetting versterkte handhavingstrategie mest" van 31 mei 2023⁵ is uitgebreid ingegaan op de totstandkoming en de mogelijkheden van dit systeem.

Met het digitaal vooraf melden van alle transporten via rVDM worden alle aangeleverde gegevens 100% administratief gecontroleerd. Het algemene uitgangspunt bij de controles op het mestbeleid is dat controles risicogericht worden uitgevoerd. De fysieke controles op mesttransporten worden uitgevoerd op basis van real-time transportmeldingen, tips, signalen, eerdere controle-ervaringen en risicoprofielen. Door de controle en handhaving door NVWA en RVO te richten op de meest risicovolle schakels neemt de pakkans toe. Deze manier van opsporing leidt tot een groter afschrikwekkend effect en heeft daarmee ook een groter positief effect op het verbeteren van de naleving. Het uiteindelijk toezicht op transporten is daarmee een optelsom van de administratieve en fysieke controles die door RVO en NVWA complementair aan elkaar worden uitgevoerd. Sinds de invoering van rVDM is de aanwezigheid en zichtbaarheid van de NVWA toegenomen, doordat de NVWA met behulp van de rVDM-meldingen sneller en betrouwbaarder zicht heeft gekregen op de mesttransporten die plaatsvinden en waar nodig kan interveniëren. Naast vervoerscontroles vinden er ook andere controles plaats waarbij mesttransporten onderdeel zijn van het onderzoek. Dit kunnen bijvoorbeeld controles zijn op de naleving van de verantwoordingsplicht, de gebruiksnormen, mestverwerkingsplicht of controles op administratieve verplichtingen voor landbouwers of intermediairs.

Voor een effectieve naleving van de wet- en regelgeving blijf ik inzetten op het risicogericht controleren. Daarnaast werk ik voor een betere naleving van de regels sinds 2018 met de verstrekte handhavingstrategie mest (VHS mest). Deze VHS mest is in 2023 geactualiseerd en uitgebreid met extra maatregelen⁶. De VHS mest is erop gericht om de naleving van de regelgeving te verbeteren. Kernelementen hierbij zijn: intensivering van samenwerking, risicogericht handhaven en slimmer gebruik maken van moderne technologie. Daarnaast zijn er nog andere maatregelen genomen, zoals de met NVWA en RVO gezamenlijk

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 495.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 495.

opgerichte taskforce mestmarkt die het mogelijk maakt om als gevolg van toenemende druk op de mestmarkt het toezicht en handhaving te intensiveren.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Zoals ook in mijn brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2026⁷ meldde, waarin is benoemd welke regels vanaf 1 januari 2026 gelden nu er geen derogatie is, worden de activiteiten in het kader van de VHS ook na beëindiging van de derogatiebeschikking onverminderd voortgezet. Het toezicht door de NVWA en de inzet van RVO op de naleving van de mestregelgeving worden onverkort voortgezet. Hiervoor is inspectiecapaciteit beschikbaar gesteld, onder andere via de eerdergenoemde taskforce mestmarkt.

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

U geeft aan dat door de gezamenlijke inzet van controle en handhaving te richten op de meest risicovolle schakels de pakkans toeneemt.

Vraag 7

Kan u aangeven hoe hoog de pakkans in het mesttransport is? Ook hier zien voornoemde leden graag een onderbouwing. Wordt dit in veiligheids- en handhavingstheorie beschouwd als een effectieve pakkans om tot effectieve naleving van de wet- en regelgeving te komen? De leden ontvangen graag de nalevingsrapportages van de afgelopen 3 jaar. Kan u die met de Eerste Kamer delen?

Zoals ik in het antwoord op vraag 6 heb aangegeven worden transporten op basis van het vooraf gemelde mesttransport via het rVDM, tips, signalen, eerdere controle-ervaringen en risicoprofielen gericht gecontroleerd. Doordat fysieke controles op mesttransporten niet willekeurig worden uitgevoerd, maar via een controle-aanpak op basis van bovenstaande indicatoren, is de pakkans niet af te leiden uit het percentage werkelijk gecontroleerde mesttransporten en ligt deze dus vele malen hoger dan de 0,16% (het percentage fysiek aantal gecontroleerde bedrijven in 2024 ten opzichte van het totaal aantal transporten in 2024).

De resultaten en de voortgang op het toezicht en de handhaving op het mestbeleid rapporteer ik jaarlijks aan beide Kamers en de Europese Commissie. De laatste rapportage is de rapportage over het kalenderjaar 2024 van 30 juni 2025⁸. De rapportage over 2025 is voorzien medio deze zomer. Door de gekozen insteek van controles op basis van risico's is er geen representatief beeld van de naleving te geven. Het is daarom niet mogelijk om nalevingspercentages van mesttransporten te rapporteren.

Vraag 8

Kan u aangeven hoeveel bestuurlijke boetes in 2022, 2023, 2024 en 2025 zijn uitgedeeld? Kan u daarbij specificeren hoe hoog de boetes waren, afgezet tegen de maximale boete die voor het betreffende delict geëist kan worden? Kan u daarbij ook aangeven hoeveel onderzoeken in 2025 geleid hebben tot een zaak indienen bij het OM? Kan u als laatste aangeven hoeveel van de ingediende zaken bij het OM in de periode 2022-2025 daadwerkelijk tot vervolging is overgegaan? Wat waren redenen om niet tot vervolging over te gaan?

⁷ Kamerstukken 2025/2026, 33037, nr. 641

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 33037 nr. 604.

Hieronder treft u het aantal bestuurlijke boetes ten aanzien van mesttransporten, inclusief de boetes naar aanleiding van de van NVWA afkomstige rapporten van bevindingen, dat de afgelopen jaren door RVO is opgelegd. Voor 2025 zijn het nog voorlopige cijfers.

2022: 4.837
2023: 2.468
2024: 1.706
2025: 3.550

De administratieve voorschriften die RVO controleert ten aanzien van mesttransporten staan, inclusief de hoogte van de bijbehorende boete, in Bijlage M van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). Deze bedragen variëren van €100 tot €1.500. Wanneer er sprake is van meerdere overtredingen bij één controle, dan geldt het matigingsbeleid zoals beschreven in hoofdstuk 5.2.2.4 van het boetebeleid van RVO.⁹

Het aantal door de NVWA in de afgelopen jaren uitgevoerde controles op mesttransporten bedraagt:

jaar	Fysieke inspecties op de mesttransporten	akkoord	niet akkoord	processen verbaal ¹⁰
2022	921	867	54	3
2023	1.373	1.331	42	0
2024	1.602	1.434	168	2
2025	Cijfers nog niet bekend			

Het merendeel van de niet akkoord controles bij mesttransporten valt onder het bestuursrecht. In deze gevallen maakt de NVWA een Rapport van Bevindingen op en stuurt deze voor afhandeling aan RVO. Voor de overtredingen die strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, is er 5 keer proces-verbaal opgemaakt voor mesttransporten in de periode 2022-2024. Het is aan het OM of er naar aanleiding van een proces-verbaal wordt overgegaan tot vervolging.

Er kan door het OM geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag hoeveel van de ingediende zaken die zowel afkomstig zijn van de NVWA als van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst NVWA en die zien op mestfraude, bij het OM in de periode 2022-2025 daadwerkelijk tot vervolging hebben geleid. Mestfraude is een fenomeen dat onder verschillende wetsartikelen kan worden geregistreerd. Daarbij kan worden gedacht aan delicten als valsheid in geschrifte, handelen zonder vergunning (economisch delict Omgevingswet) of verschillende delicten uit de Meststoffenwet. Het OM registreert op basis van wetsartikel.

U beschrijft het aantal strafrechtelijke onderzoeken die in 2023 bij het OM zijn aangeleverd. U geeft verder aan dat in 2024 geen FEK-zaken en IOD-onderzoeken zijn aangeleverd, maar wel meerdere strafrechtelijke onderzoeken bij de NVWA-

⁹ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-02/Boetebeleid%20Meststoffenwet%20RVO%202025%20%282%29.pdf>

¹⁰ Proces verbaal (PV) = afdoening door OM

IOD en FEK naar diverse modus operandi op het meststoffen liepen. De aantallen klinken laag ten opzichte van het aantal transporten en de hoeveelheid mest waarbij de eindlocatie onbekend is.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

Bent u bekend met het boek 'De bedwelmingsfabriek'? In dit boek wordt volgens voornoemde leden een zorgelijk beeld geschetst over de vele drempels die de inspecteurs en teams van NVWA moet slechten voordat er (voor meerdere soorten delicten) tot vervolging kan worden overgegaan. Allereerst intern, waarbij de (culturele) normen voor vervolging erg hoog blijken. Ten tweede bij het OM, die weinig tijd ter beschikking heeft om dit soort zaken succesvol te vervolgen.

Vraag 9

Zijn de lage percentages van fysieke controles naar uw mening überhaupt geschikt om te komen tot een effectieve afschrikking bij ondernemers, zodat naleving van de mestwetgeving ondersteund wordt vanuit voldoende gepercipieerde pakkans? Zo ja, hoe onderbouwt u deze stellingname? De pakkans ten opzichte van het aantal transporten lijken naar mening van voornoemde leden erg laag. Kan u aangeven hoeveel van de zaken die strafrechtelijk en/of bestuurlijk worden onderzocht leiden tot boetes en/of uiteindelijk leiden tot vervolging en tot slot hoeveel rechtszaken uiteindelijk leiden tot een straf?

Zoals ik ook bij de antwoorden op vraag 6 en 7 heb aangegeven, zet ik in op een breed pallet aan maatregelen om de naleving van de mestregels te borgen. Dit gaat dus breder dan alleen fysieke controles. De resultaten en de voortgang op het toezicht en de handhaving op het mestbeleid rapporteer ik jaarlijks aan beide Kamers en de Europese Commissie. De laatste rapportage is de rapportage over het kalenderjaar 2024 van 30 juni 2025¹¹. De rapportage over 2025 is voorzien medio deze zomer.

In het boetebeleid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland wordt een lange lijst verzachtende en verlichtende factoren weergegeven voor het bepalen van de hoogte van een boete. Hoewel de leden zeer voor transparantie zijn, leest dit volgens deze leden als een handleiding over hoe effectief beroep en bezwaar aan te tekenen tegen een boete in het mestdossier.

Vraag 10

Kunt u andere voorbeelden geven waarin de Rijksoverheid de opbouw van de hoogte van een boete (en met name ook de matigings- en uitzonderingsgronden) op vergelijkbare wijze heeft uitgewerkt en deze matigingsgronden zo uitgebreid aan de doelgroep van de handhaving communiceert?

Ik heb geen zicht op de wijze waarop andere Rijksoverheidsorganisaties hun boetebeleid hebben ingevuld en gecommuniceerd. Wel volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:82) dat bestuursorganen ter motivering van individuele boetebesluiten uitsluitend kunnen verwijzen naar hun boetebeleid als dat beleid door hen bekendgemaakt is. Het boetebeleid van RVO is wat betreft de mate van vermindering van bestuurlijke boete bij overschrijding van de redelijke termijn, afgeleid van de uitspraak van de Hoge Raad van 19 december 2008 (ECLI:NL:HR:2008:BD0191).

¹¹ Kamerstukken II, 2024/25, 33037 nr. 604.

Vraag 11

Kan u aangeven hoeveel boetes er in 2023, 2024 en 2025 zijn uitgedeeld? Kunt u daarbij ook aangeven hoeveel boetes lager waren dan de theoretische hoogte voor het delict waarvoor de boete werd uitgedeeld, vanwege de verzachtende omstandigheden die in de notitie met het boetebeleid genoemd worden?

Voor de opgelegde bestuurlijke boetes in 2023, 2024 en 2025 voor overtredingen ten aanzien van mesttransporten door RVO, verwijs ik naar het antwoord op vraag 8.

De mate waarin een boete verlaagd wordt, is individueel maatwerk en afhankelijk van de omstandigheden van de ondernemer. In de afhandelingssystemen van RVO wordt de matiging of de matigingsgrond niet dusdanig vastgelegd dat hierover gerapporteerd kan worden. Het is niet mogelijk om aan te geven hoeveel boetes lager waren dan maximaal mogelijk voor het delict waarvoor de boete werd opgelegd, vanwege de individuele omstandigheden die in de notitie met het boetebeleid genoemd worden.

In het boetebeleid wordt gemeld dat er sprake kan zijn van een matigingsbeleid van de hoogte van de boete.

Vraag 12

De leden willen graag weten of zij correct lezen wanneer zij denken dat boetes voor een eerste vergrijp die tijdens een controle 'op afstand' ontdekt worden, het bedrag met 90% gekort kan worden? Betreffen de woorden 'op afstand' hier de administratieve controles waar u naar verwijst wanneer u spreekt over 100% administratieve controles?

Met de woorden 'op afstand' wordt bedoeld dat deze controles via administratieve onderzoeken op afstand geconstateerd kunnen worden. Voor het constateren van deze overtredingen is het niet per se noodzakelijk om fysiek ter plaatse aanwezig te zijn.

Ook wordt gemeld dat bij administratieve overtredingen die alleen bij fysieke controle aan het licht kunnen komen, bij een eerste vergrijp 50% gematigd kan worden op het boetebedrag.

Vraag 13

Betreffen dit ook boetes die worden uitgedeeld tijdens fysieke inspecties die voortkomen uit de risico-gestuurde aanpak? Wat is de reden hiervoor?

Het gaat bij deze matiging om meerdere dezelfde overtredingen bij één controle (repeterende fout). De matiging en de daarbij gestelde matigingsperiodes zijn bedoeld om bedrijven in de gelegenheid te stellen de ongewenste gedraging en de daarbij behorende handelwijze te veranderen. Doel is om daarmee de naleving te verbeteren. Wanneer uit het rapport van bevindingen van de NVWA en/of uit onderzoek van RVO duidelijk wordt dat overtredingen herhaaldelijk en bewust zijn begaan om fraude te plegen, dan wordt de boete voor deze overtredingen niet gematigd.

Ook kan de RVO bij overschrijding van termijnen 10% verminderen. Daarnaast kan bij overschrijding van de redelijke termijn de rechter 5% per half jaar matigen.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

Vraag 14

Zijn bovengenoemde percentages afgeleid van de oorspronkelijke boete? Of van zijn ze afgeleid van de 10% van het bedrag dat resteert na de situatie beschreven in de drie voorgaande vragen? Is het mogelijk dat een oorspronkelijk uitgedeelde boete door de stapeling van matigingen geheel verdampt? Zo ja, hoe vaak gebeurt dat in de praktijk?

Het matigingsbeleid van 10% voor het overschrijden van de termijn van artikel 5:51 van de Awb geldt voor boetes hoger dan € 1.000 en dit matigingsbeleid geldt tot een maximum van € 2.500 per stelsel (onder andere het gebruiksnormenstelsel, de verantwoordingsplicht, de dierrechtenstelsels, de mestverwerkingsplicht). Dit is tot nu toe in de rechtspraak in stand gebleven.

Het is mogelijk dat er door de samenloop van matigingsgronden, zoals het overschrijden van de beslistermijn, de verminderde draagkracht, de uitspraak van de rechter en andere matigingsgronden volgens het boetebeleid meerdere matigingen van toepassing zijn. Omdat er vaak sprake is van een matigingspercentage en/of er een maximum gesteld is aan het te matigen bedrag, blijft er altijd een initieel op te leggen boete over.

Daarnaast wordt beschreven dat bij overtredingen die worden geconstateerd tijdens een herhaalde controle binnen een jaar, ook 50% matiging wordt gehanteerd.

Vraag 15

Hoe verhoudt dit zich tot de matigingen van de boete die hierboven in het eerste jaar gehanteerd worden? Klopt het dat het eerste jaar 50% of 90% matiging wordt gehanteerd en in het tweede jaar 50%? Of is uitgesloten dat een dergelijke stapelingen van kortingen door de jaren plaatsvindt? Hoe verhoudt die aanpak zich met de risicogerichte aanpak waarbij het gehanteerde narratief volgens deze leden is dat bedrijven die een groter risico hebben vaker gecontroleerd worden en het systeem van controle en handhaving naleving stimuleren?

De matigingen van 90% en 50% (bij vraag 12 en 13) hebben betrekking op de naleving van de administratieve voorschriften die zijn benoemd in bijlage M, behorende bij artikel 130 van de Urm. Uit dit onderzoek kan blijken dat een bedrijf of onderneming (in een periode) herhaaldelijk de regel(s) waarop wordt gecontroleerd heeft overtreden.

De 50% matiging in het tweede jaar heeft betrekking op het gebruiksnormenstelsel en/of het mestverwerkingsstelsel van de Meststoffenwet, niet op een administratieve overtreding. Soms wordt een bedrijf twee jaar achter elkaar gecontroleerd. Het is mogelijk dat over beide jaren een overtreding wordt geconstateerd die wordt veroorzaakt door dezelfde onvolkomenheid. Wanneer de ondernemer geen kans heeft gehad om dit te herstellen, wordt in het tweede jaar het bestraffende gedeelte van de boete niet opgelegd. Daarmee wordt voor het eerste jaar 100% van de boete opgelegd en het tweede jaar met 50% gematigd. Uit de controle kan duidelijk worden dat de overtreding bewust is gepleegd. Als

deze situatie zich voordoet worden de boetes voor deze overtredingen niet gematigd.

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Gelet op uw toelichting dat de boetehoogte afhankelijk is van diverse omstandigheden, kan worden geconcludeerd dat geen vaste boetehoogte geldt. Ook in het boetebeleid van RVO is het volgens voornoemde leden ingewikkeld om te doorgronden welke sanctie op welke misdaad staat. Zeker met alle matigingsbepalingen die in het beleid zitten.

Ons kenmerk
DGA-PAV / 104490268

Vraag 16

Hoe duidt u dit en hoe verhoudt dit gegeven zich tot de kenbaarheid van de wet en het bijhorende controle en handhavinginstrumentarium? Als u niet eenvoudig de boetehoogte kan aangeven, hoe kan een agrarisch ondernemer dan goed inschatten wat de straf voor een bepaald delict is?

Het boetebeleid bij de Meststoffenwet is actueel, openbaar en gepubliceerd op de website van RVO en ondernemers kunnen contact opnemen met RVO bij vragen. Verder verwijst ik naar het antwoord op vraag 10.

Vraag 17

Is er ooit onderzoek of een analyse gedaan naar een eenvoudiger sanctiesysteem en de matigingen te stoppen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunnen we dit onderzoek ontvangen?

Hier is geen onderzoek naar gedaan. Het boetebeleid is tot stand gekomen op basis van de Meststoffenwet en de jurisprudentie. Welke systeem ook gekozen wordt, vanuit het evenredigheidsbeginsel in onder meer de Algemene wet bestuursrecht zal altijd vereist zijn dat de uiteindelijke opgelegde boete proportioneel is.

Vraag 18

Hoe pakken de matigingen en uitzonderingsposities uit het boetebeleid van RVO uit in combinatie met de extreem lage controlekans van 0,16% van alle transporten in het mestdossier? Levert dit bij elkaar een systeem op dat een in staat is om (gepercipieerde) pakkans heeft en voldoende afschrikking heeft om de naleving van de wetgeving af te dwingen?

Het matigingsbeleid vloeit voort uit het evenredigheidsbeginsel van de Algemene wet bestuursrecht en de rechtspraak daarover; daar heb ik mij aan te houden. Verder heb ik aangegeven dat de controlekans hoger is en niet is af te leiden uit de 0,16% uitgevoerde fysieke controles in 2024 ten opzichte van het totaal aantal mesttransporten in 2024, omdat controles in het algemeen risicogericht en breder plaatsvinden dan alleen op het mesttransport. De combinatie van maatregelen die ik inzet om de naleving van de mestregelgeving te borgen en de samenwerking die ik hierbij hanteer met andere toezichthoudende organisaties en hierbij de strategie volg zoals aangegeven in de VHS-mest inclusief aanvullende inzet door middel van een taskforce mestmarkt, geven naar mijn mening voldoende inzet om de naleving af te dwingen en op te treden bij die landbouwers die de wet niet naleven.

Vraag 19

Wat zijn uw plannen om de handhaving en controle in het landbouwdossier in lijn te brengen met goede naleving van de wetgeving?

Ten aanzien van handhaving en controle worden de activiteiten in het kader van de versterkte handhavingsstrategie VHS-mest voortgezet inclusief de aanvullende maatregelen zoals aangegeven in voornoemde brief van 31 mei 2023. De gebiedsgerichte handhaving (GGH) in gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft en waar de kans op niet-naleving van de mestregels het grootst is, wordt eveneens voortgezet en is vanaf dit jaar uitgebreid met enkele aanvullende gebieden. Daarnaast is, als gevolg van het wegvallen van de derogatie, een taskforce mestmarkt ingericht, gericht op monitoring, signalering en inzet vanuit de uitvoeringspraktijk (LVVN, RVO en NVWA). Deze taskforce maakt het mogelijk om snel en effectief te reageren op signalen uit het veld. Hiervoor is extra inspectiecapaciteit aan NVWA en RVO beschikbaar gesteld. Ook het toezicht door de NVWA en de inzet van RVO op de naleving van de mestregelgeving worden onverkort voortgezet.

De leden lezen in het coalitieakkoord het volgende: "wanneer een bedrijf overgaat naar een nieuwe eigenaar buiten de familie worden dier- en fosfaatrechten afgeroomd. [...] Voor de zomer worden de verschillende afromingspercentages na overleg met betrokken partijen vastgesteld, op basis wat vanuit de bredere opgave nodig is."

Vraag 20

Welke partijen worden betrokken in dit overlegproces? Bent u voornemens regelgeving over afromen zo snel mogelijk in te voeren na overleg met de betrokken partijen? Zo ja, om welke termijn gaat dit? Zo nee, waarom niet? Deze leden ontvangen graag een tijdsplan met betrekking tot de invoering van regelgeving over afromen.

De uitwerking van deze afspraak wordt opgepakt in de ministeriële taskforce landbouw, natuur en stikstof. Ik verwijs u hiervoor naar de brief aan de Tweede Kamer van 27 maart 2025.¹²

Vraag 21

Hoe gaat u de doelstellingen op het gebied van het reduceren van stikstofuitstoot en het verbeteren van de waterkwaliteit behalen?

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten om in actieprogramma's maatregelen te nemen om de nutriëntenbelasting (stikstof en fosfaat) afkomstig van de landbouw in het grond- en oppervlaktewater terug te dringen. Op dit moment werk ik, in nauwe samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, aan de voorbereidingen om te komen tot het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Het 8^e actieprogramma ziet primair op verbetering van de waterkwaliteit door een verlaging van de nutriëntenbelasting afkomstig uit de landbouw. Hierbij zal ik ook het effect van de maatregelen van het 8^e actieprogramma op andere milieudoelen (zoals het verminderen van de uitstoot van ammoniak en lachgas) in ogenschouw nemen.

¹² 2026Z06436