

Vergaderjaar 2020–2021

33 037

Mestbeleid

Nr. 398

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2021

Hierbij informeer ik uw Kamer over twee jaarlijkse rapportages over het mestbeleid, mede in relatie tot de derogatie. Het gaat om het rapport «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie 2019», door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen Economic Research (bijlage 1)¹ en de «Rapportage Nederlands Mestbeleid 2020», door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (bijlage 2)². Met het RIVM-rapport «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie 2019» wordt invulling gegeven aan de rapportageverplichting uit de derogatiebeschikking voor het jaar 2019 (nr. 2018–820 EU) en met de «Rapportage Nederlands Mestbeleid 2020» aan de rapportageverplichtingen uit de derogatiebeschikking voor het jaar 2020 (nr. 2020–1073 EU) en de staatssteunbeschikking van het fosfaatrechtenstelsel (SA.46349 (2017/N)). Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik u te informeren over de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Bisschop c.s. (Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 59).

Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie 2019

Het rapport geeft onder meer aan dat na de extreme droogte in 2018, die leidde tot verlaagde gewasopbrengsten en verhoogde bodemoverschotten op derogatiebedrijven, de gewasopbrengsten weer toenamen in 2019. In 2019 daalden de stikstofbodemoverschotten tot het laagste niveau, berekend over de gehele meetreeks sinds 2006 door verminderde aanvoer van stikstof via onder andere (dierlijke) meststoffen en voer. Het aandeel grasland op derogatiebedrijven is toegenomen tot bijna 88 procent in 2019 en het aandeel derogatiebedrijven met beweiding is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gestegen tot 88 procent in 2019. Op derogatiebedrijven zijn de grasopbrengsten in 2019 weer toegenomen na de lage grasopbrengsten door de droogte in 2018.

Ten aanzien van de ontwikkelingen in de waterkwaliteit laat het rapport zien dat tot en met 2017 in alle regio's sprake was van een dalende trend in de gemiddelde nitraatconcentraties op derogatiebedrijven, maar dat de gemiddelde nitraatconcentratie in het grondwater in 2019 en 2020 toenam. Dit komt waarschijnlijk door de droogte. In het zuiden en oosten van de Zandregio, waar het in 2019 net als in 2018 droog was, steeg op derogatiebedrijven de concentratie in 2020 tot boven de EU-norm van 50 milligram per liter (63 milligram per liter) in het grondwater. Als de hele onderzochte periode (2006–2020) wordt bekeken, is de concentratie in de hele Zandregio wel gedaald. In de Klei- en Veenregio, waar er in geringe mate sprake was van droogte in 2019, daalde de nitraatconcentratie. De in het slootwater bij derogatiebedrijven aangetroffen stikstofconcentraties zijn nog hoog. In alle regio's is wel een daling ten opzichte van meetjaar 2018–2019 waar te nemen. In het uitspoelingswater en slootwater aangetroffen fosforconcentratie bij derogatiebedrijven laten een gevarieerder, maar nog onvoldoende verbeterd beeld zien. Dit omdat er alleen opgelost fosfor is gemeten, terwijl in slootwater het totaal van opgelost en onopgelost fosfor een graadmeter voor eutrofiëring is. Uit oogpunt van eutrofiëring moeten aangetroffen concentraties in de context van regionale waterkwaliteitsdoelen beoordeeld worden.

De stijging van de gemiddelde nitraatconcentraties in 2018 en 2019 op derogatiebedrijven betekenen een grote opgave voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zal moeten voorzien in adequate maatregelen waarmee op termijn de waterkwaliteitsdoelen worden gehaald. Over de voortgang betreffende de totstandkoming van het 7^e Actieprogramma heb ik u op 13 april jl. geïnformeerd (Kamerstuk 33 037, nr. 393).

Rapportage Nederlands Mestbeleid 2020

Mestproductie

In de rapportage zijn de definitieve cijfers van de fosfaat- en stikstofexcretie door de Nederlandse veehouderij in 2020 van het Centraal Bureau voor de Statistiek opgenomen. Deze cijfers worden gelijktijdig naar buiten gebracht door het CBS. De nationale productie van dierlijke mest, uitgedrukt in fosfaat, is in 2020 verder gedaald tot 150,7 miljoen kg fosfaat (plafond: 172,9 miljoen kg fosfaat). Uitgedrukt in stikstof is de mestproductie vrijwel gelijk gebleven met 489,4 miljoen kg stikstof (plafond: 504,4 miljoen kg stikstof). In 2020 zien we dat de mestproductie van varkens is gedaald naar 36,7 miljoen kg fosfaat en 91,8 miljoen kg stikstof en daarmee ruim onder het sectorale plafond ligt. Voor de melkveehouderij is de mestproductie uitgedrukt in fosfaat verder gedaald naar 73,6 miljoen kg en ligt daarmee evenals voorgaande jaren ruim onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kg fosfaat. Uitgedrukt in stikstof is deze echter gestegen naar 286,5 miljoen kg stikstof, een overschrijding van het sectorale plafond van 281,5 miljoen kg stikstof. In het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek ben ik momenteel in overleg met sectorvertegenwoordigers over managementmaatregelen in de melkveehouderij, waaronder op het gebied van veevoer. Ik verwacht uw Kamer hier op korte termijn over te kunnen informeren, waarbij ik ook zal ingaan op de aanpak om overschrijding van het sectorale stikstofplafond te voorkomen.

Definitieve stikstofexcretie per sector (in miljoen kg stikstof)

	Plafond	2018	2019	2020
Melkvee	281,8	289,9	279,7	286,5
Varkens	99,1	96,6	93,7	91,8
Pluimvee	60,3	56,8	56,0	54,7
Overig	63,2	60,2	60,3	56,5
Totaal	504,4	503,4	489,7	489,4

Definitieve fosfaatexcretie per sector (in miljoen kg fosfaat)

	Plafond	2018	2019	2020
Melkvee	84,9	78,7	75,5	73,6
Varkens	39,7	37,6	36,8	36,7
Pluimvee	27,4	25,8	25,1	24,1
Overig	20,9	19,7	18,1	16,4
Totaal	172,9	161,8	155,5	150,7

Het aantal fosfaatrechten in de markt in 2020 is gedaald naar 85,5 miljoen rechten, waarvan 600.000 fosfaatrechten in gebruik zijn in de vleesveehouderij. Het aantal fosfaatrechten in gebruik in de melkveehouderij is daarmee gelijk aan het sectorplafond van 84,9 miljoen kg fosfaat.

Derogatie deelname

In 2020 was er een afname van het aantal aanvragen voor een derogatievergunning, van 18.118 bedrijven in 2019 naar 17.041 in 2020. Mogelijk heeft dit te maken met de late mogelijkheid van het kunnen doen van een aanvraag in 2020. De bedrijven die zich in 2020 hebben gemeld, beslaan in totaal een kleiner areaal landbouwgrond en grasland dan in 2019. In 2020 was het aantal bedrijven dat een derogatievergunning had aangevraagd en voldeed aan de voorwaarden na administratieve en fysieke controle hoog (99,9%).

Versterkte Handhavingsstrategie Mest (VHS Mest)

Het jaar 2020 was voor velen in Nederland, Europa en de rest van de wereld door de uitbraak van het COVID-19 een moeilijk en uitzonderlijk jaar. Ook voor landbouwers, verwerkers en vervoerders van mest, en voor controleurs en inspecteurs was de uitbraak van COVID-19 ingrijpend en ook voor hun werk vaak uitzonderlijk. De maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus hebben om aanpassingen gevraagd van controle en handhaving. Van medio maart tot juli 2021 waren de interventies van de RVO vaker preventief (informerend en waarschuwend) van aard in plaats van punitief en heeft de NVWA geen fysieke inspecties kunnen uitvoeren. De RVO en de NVWA hebben controles en inspecties zo goed mogelijk voortgezet. Hoewel er ook na juli nog beperkingen waren bij de uitvoering van fysieke inspecties, onderzoeken van het fraude- en opsporingsknooppunt en opsporingsonderzoeken, is dankzij de inzet van RVO en NVWA aan de door de derogatiebeschikkingen vereiste gerichte controles en inspecties van de derogatiebeschikking voldaan.

Met de VHS Mest wordt op een risicogerichte manier ingezet op controle en handhaving in de drie geïdentificeerde risicogebieden – de Peel, Gelderse Vallei en Twente – en op de meest risicovolle schakels in de mestketen – intermediairs en covergisters. Ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak worden gezamenlijk risicoanalyses gemaakt, inspecties ingepland en uitgevoerd door RVO en NVWA met Openbaar Ministerie,

Waterschappen en Omgevingsdiensten. Ook is, zoals voorzien in de VHS Mest, de capaciteit van de NVWA in het mestdomein versterkt. De implementatie van de invoering van real-time verantwoording van mesttransporten (rVDM) is in volle gang. De benodigde wijzigingen van de regelgeving zijn vastgesteld en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is gepubliceerd (Stb. 2021, nr. 192). Ook is in 2021 gestart met schaduw-draaien en testen van het systeem. Op basis van de uitkomsten hiervan worden praktijkpilots voorbereid. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld is gezien de demissionaire status van dit kabinet de besluitvorming over de inwerkingtreding van rVDM aan mijn ambtsopvolger (Kamerstuk 33 037, nr. 394).

Reactie op motie Bisschop c.s. betreffende maatwerk bestuurlijke boetes

Met de gewijzigde motie van het lid Bisschop c.s. (Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 59) heeft uw Kamer verzocht meer ruimte te geven voor maatwerk bij het opleggen van bestuurlijke boetes op grond van de Meststoffenwet waarbij ook rekening wordt gehouden met toeslagrechtenkortingen voor dezelfde overtreding en waarbij bezwaartermijnen- en procedures een schorsende werking hebben. Gevraagd wordt binnen vier maanden met een voorstel voor wijziging van de Meststoffenwet te komen.

Wat betreft deze vier maanden wil ik aangeven dat een zorgvuldig wetgevingsproces heel belangrijk is. Daarvoor is een uitvoerige voorbereiding nodig vanuit de zijde van de regering, waarbij adviezen van daarvoor ingestelde instanties worden ingewonnen, die ook een goede behandeling door de Kamer mogelijk maken.³ Ten aanzien van het ongevraagde advies van de Raad van State over sanctiestelsels en een nader rapport (W03.15.0138//II; 13 juli 2015) dat het kabinetsstandpunt verwoordt, kan ik aangeven dat de hoogte van de boete die per overtreding maximaal kan worden opgelegd al gekoppeld is aan de boetecategorieën uit het Wetboek van Strafrecht en daarmee is aanpassing van de Meststoffenwet niet nodig.

Ten algemene over het boetebeleid wil ik het volgende opmerken. Bij het huidige boetebeleid is het zo dat in de Meststoffenwet de wettelijk gefixeerde boetebedragen over het gebruiksnormenstelsel, de mestverwerkingsplicht, verantwoorde groei melkveehouderij en de verantwoordingsplicht zijn opgenomen. Voor het schenden van deze «kernbepalingen» vindt oplegging van bestuurlijke boetes plaats door RVO. De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van het aantal kilogrammen stikstof en fosfaat waarmee de kernbepalingen worden geschonden. Ook worden bestuurlijke boetes toegekend wanneer er sprake is van administratieve overtredingen, zoals het onvolledig, onjuist of niet naar waarheid invullen van verplichte gegevens. Hiervoor zijn boetes vastgelegd in onderliggende regelgeving, namelijk de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Boetes variëren van € 100 tot € 300 per overtreding. Er geldt een maximum boetebedrag per overtreding van € 87.000 voor overtredingen door natuurlijke personen en € 870.000 voor rechtspersonen en vennootschappen. Aangezien deze maxima per overtreding gelden en niet per natuurlijke persoon of rechtspersoon of vennootschap, kan een overtreder bij meerdere overtredingen een totale boete krijgen van meer dan € 87.000 of € 870.000. Met de omstandigheden van de individuele ondernemer houdt RVO rekening bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Boetes moeten wettelijk gezien proportioneel zijn. Zo mag bijvoorbeeld een boete de financiële draagkracht van een bedrijf niet overschrijden. Voordat een overtreding wordt

³ Het wetgevingstraject met de bijbehorende procedure en daaraan gekoppelde termijnen staat beschreven op de site van de rijksoverheid (hoe komt een wet tot stand).

vastgesteld toetst RVO of hij beschikt over de juiste feiten. Bij boetes van meer dan € 340 heeft de ondernemer de mogelijkheid om zijn zienswijze naar voren te brengen. Op basis van de ontvangen zienswijze bekijkt RVO welke belangen of feiten relevant zijn voor het besluit en of aanpassing nodig is. Het matigingsbeleid als onderdeel van het boetebeleid is openbaar en wordt bijgesteld zodra ontwikkelingen bijvoorbeeld in de rechtspraak daartoe aanleiding geven.⁴ RVO houdt daarmee bij de boeteoplegging rekening met eventuele zienswijzen van de ondernemer op het voornemen tot boeteoplegging en met de omstandigheden van het geval.

Naar de hoogte van de boetes zijn meerdere studies gedaan, zoals het advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) naar de doeltreffendheid van de straffen en sancties die volgens de Meststoffenwet worden opgelegd (Kamerstuk 33 037, nr. 373). In de huidige boetebedragen van de meststoffenregelgeving is rekening gehouden met de aandachtspunten uit de boetewijzer van het Ministerie van Justitie en Veiligheid: de aard van de persoon of het bedrijf, de mate van economisch gewin door de overtreder, de ernst van de overtreding, de mate van afschrikking, de draagkracht van de overtreder, de mogelijke cumulatie van sancties en recidive. Daarmee is er geen aanleiding de hoogte van de boetes in de Meststoffenwet aan te passen. Naast het opleggen van boetes worden er door RVO ook veel preventieve maatregelen genomen (reacties via sociale media, nieuwsbrieven met nadere uitleg, schriftelijke en mondelinge waarschuwingen en gesprekken bij het voornemen van het opleggen van een boete) om de ondernemers, die volgens de regels willen werken, zoveel mogelijk daarbij behulpzaam te zijn.

Nog afgezien van de huidige demissionaire status van het kabinet om welke reden een besluit tot wijziging van het boetebeleid niet voor de hand ligt, biedt het huidige systeem van vaste tarieven in combinatie met het matigingsbeleid van RVO naar mijn overtuiging ruimte voor maatwerk.

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

⁴ Beschikbaar op: https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid_Meststoffenwet_RVO.nl.pdf.