

Vergaderjaar 2020–2021

33 037

Mestbeleid

Y

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 april 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hebben kennisgenomen van de brief² van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 januari 2021, in reactie op de brief met vragen van de commissie van 20 november 2020 inzake twee jaarlijkse rapportages mestbeleid.

Naar aanleiding hiervan zijn op 26 februari 2021 nog enkele vervolgvragen gesteld aan de Minister.

De Minister heeft op 6 april 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Prast (PvdD)

² Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2020–2021, 33 037, X.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 26 februari 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³ van 26 januari 2021, in reactie op de brief met vragen van de commissie van 20 november 2020 inzake twee jaarlijkse rapportages mestbeleid. De leden van de fractie van **GroenLinks** danken u voor de beantwoording van de vragen over de uitwerking van het mestbeleid en met name de handhaving daarvan. Zij hebben nog enkele vervolgvragen omdat zij graag goed willen begrijpen hoe de beleidsontwikkeling, controle en handhaving op elkaar ingrijpen. Naar hun mening is de achteruitgang van biodiversiteit als gevolg van de uitstoot van stikstofverbindingen een van de grote crises in ons land en is het belangrijk dat we hier beter grip op krijgen.

Allereerst constateren de leden van de fractie van GroenLinks dat er geen bewijs is voor uw stelling dat er mogelijk milieuvergunningen zijn aangevraagd ten behoeve van toekomstplannen die deels of geheel niet gerealiseerd zijn.⁴ Een onderzoek van de WUR en anderen in één gebied zou toch ook voor het kabinet niet als onderbouwing voor een dergelijke stelling ingezet moeten worden. U neemt dan het risico dat gebiedsspecifieke ontwikkelingen bepalend zijn voor de uitkomst van een dergelijk onderzoek. Deze leden verzoeken u om bij dergelijke stellingname altijd onderzoeken te gebruiken die de «n=1» toets kunnen doorstaan.

Kunt u de Eerste Kamer op de hoogte houden van het plan van aanpak betreffende satelliet-metingen als aanvulling op het meetnet en, zodra het gereed is, dit toezenden aan de Kamer?

Dan hebben de leden van de GroenLinks-fractie een aantal vragen ten aanzien van het procesontwerp van de controle en handhaving in het mestdomein in Nederland. In uw beantwoording schrijft u het volgende: *«Risicogericht betekent dat bedrijven waarvan vanuit data en signalen het vermoeden bestaat dat niet voldaan wordt aan de regelgeving ten aanzien van aantallen gehouden dieren, productierechten en, of milieuvergunning de kans reëel is dat zij worden geïnspecteerd.»*⁵ Kunt u aangeven of het onderstaande proces correct door deze leden beschreven is?

- 1) Allereerst wordt er een administratieve controle gedaan bij alle 37864 bedrijven door RVO. Kunt u aangeven wat een administratieve controle inhoudt? Wat wordt er gecontroleerd en welke onafhankelijke datasets worden hierbij ingezet?
- 2) Wanneer RVO bij de administratieve controle afwijkingen constateert, voert RVO geen handhaving (strafrechtelijk) uit. Voert RVO wel andere stappen uit? Zo ja, welke zijn dat dan? Kunt u aangeven bij hoeveel bedrijven RVO in de betreffende administratieve controle een afwijking constateert? Kunt u aangeven hoeveel van deze bedrijven afwijkingen tonen die dermate groot zijn dat er sprake is van een verhoogd risicoprofiel dat verder wordt gebruikt om later te bepalen wie er fysiek moet worden gecontroleerd? Wordt er door andere partijen handhaving gepleegd nu RVO dat niet doet? Als er geen

³ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I, 2020–2021, 33 037, X.*

⁴ Idem, blz. 6.

⁵ *Kamerstukken I, 2020–2021, 33 037, X, blz. 7.*

andere partijen handhavend optreden op basis van de administratieve controles, welke gevolgen zijn er dan voor bedrijven wanneer ze niet positief door de administratieve controle komen?

- 3) Na de administratieve controle door RVO worden er in focusgebieden fysieke controles uitgevoerd bij bedrijven die een verhoogd risico hebben. Kunt u aangeven hoeveel bedrijven uit de analyses in focusgebieden naar voren komen als zijnde een bedrijf met een verhoogd risicoprofiel? Moeten de leden van de fractie van GroenLinks uit de beantwoording lezen dat bedrijven buiten de focusgebieden niet in aanmerking komen voor een fysieke controle? Of wordt er op basis van de RVO-analyse ook buiten de focusgebieden gecontroleerd?
- 4) U schrijft vervolgens in uw beantwoording dat de omvang van de aantallen fysieke controles is gebaseerd op de planning van de NVWA en de beschikbare inspectiecapaciteit.⁶ Uit uw beantwoording blijkt dat in 2019 totaal 167 bedrijven fysiek gecontroleerd zijn, van de 37864 veeteeltbedrijven die er in Nederland zijn.⁷ Kunt u reflecteren op de verhouding tussen deze aantallen en de daaruit voortvloeiende kans van minder dan eens in de 200 jaar voor een gemiddeld veehouderijbedrijf om fysiek gecontroleerd te worden? Kunt u aangeven bij hoeveel van bedrijven uiteindelijk misstanden zijn geconstateerd en tot vervolging is overgegaan?

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie u of u kunt schetsen hoe u binnen de nieuwe visie op het mestbeleid wilt omgaan met controle en handhaving. Met de keuze voor een duidelijke scheiding tussen grondgebonden bedrijven en bedrijven die via mestverwerking hun mesthuishouding vormgeven, wordt controle en handhaving van nog groter belang. Kunt u een realistische uitwerking geven van welke norm u wilt hanteren voor fysieke handhaving in deze sector en kunt u uitwerken wat daarvoor bij de NVWA en RVO aan capaciteit nodig is?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 26 maart 2021.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden, MSc.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2021

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de nadere vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de jaarlijkse rapportages mestbeleid (nummer 167429.03U).

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

Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

Allereerst constateren de leden van de fractie van GroenLinks dat er geen bewijs is voor de stelling dat er mogelijk milieuvergunningen zijn aangevraagd ten behoeve van toekomstplannen die deels of geheel niet gerealiseerd zijn. Een onderzoek van de WUR en anderen in één gebied zou toch ook voor het kabinet niet als onderbouwing voor een dergelijke stelling ingezet moeten worden zo geven deze leden aan, omdat dan het risico bestaat dat gebied specifieke ontwikkelingen bepalend zijn voor de uitkomst van een dergelijk onderzoek. Zij verzoeken om bij dergelijke stellingname altijd onderzoeken te gebruiken die de «n=1» toets kunnen doorstaan.

Ik dank de leden van de GroenLinks-fractie voor het attenderen hierop. Het toesturen van het onderzoek was bedoeld om het beeld dat bestaat meer achtergrond te geven, niet om een definitieve conclusie te trekken voor heel Nederland.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op de hoogte gehouden te worden over het plan van aanpak betreffende satelliet-metingen als aanvulling op het meetnet en zodra het gereed is het toe te zenden aan de Kamer.

De Eerste en Tweede Kamer zullen op de hoogte gehouden worden van het plan van aanpak satellietmetingen dat onderdeel uitmaakt van het Nationaal Kennisprogramma Stikstof.

Dan hebben de leden van de GroenLinks-fractie een aantal vragen ten aanzien van het procesontwerp van de controle en handhaving in het mestdomein in Nederland. In de eerdere beantwoording staat het volgende: «Risicogericht betekent dat bedrijven waarvan vanuit data en signalen het vermoeden bestaat dat niet voldaan wordt aan de regelgeving ten aanzien van aantallen gehouden dieren, productierechten en, of milieuvergunning de kans reëel is dat zij worden geïnspecteerd.» Op basis hiervan vragen de leden of aangegeven kan worden of het onderstaande proces (1 t/m 4) correct is weergegeven.

1. Allereerst vragen deze leden of er een administratieve controle gedaan wordt bij alle 37864 bedrijven en wat een administratieve controle inhoudt? Wat wordt er gecontroleerd en welke onafhankelijke datasets worden hierbij ingezet?

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) voert administratieve controles uit over alle geregistreerde landbouwbedrijven en intermediaire ondernemingen. In de beantwoording van de nadere vragen (Kamerstuk 33 037, X) is aangegeven dat er 37.864 bedrijven waren in 2019 die iets te maken hadden met veeteelt. In Nederland waren er in 2019 in totaal 60.629 geregistreerde landbouwbedrijven en intermediairs.⁸ De administratieve controles op deze bedrijven hebben betrekking op gegevens die de landbouwers of intermediairs verplicht zijn in te dienen vanuit de mestwet- en regelgeving. Deze controles zijn gericht op tijdige, volledige en juiste registratie van o.a. vervoersbewijs dierlijke meststoffen, aanvullende gegevens landbouwbedrijven (de voorraadopgave), gegevens over grondgebruik en mestverwerkingsovereenkomsten. Dit betreft automatische en bureaucontroles.

2. Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie indien RVO bij de administratieve controle afwijkingen constateert en geen (strafrechtelijk)

⁸ Jaarlijkse rapportage Nederlands Mestbeleid (nummer 167429.03U), p.34.

handhaving wordt uitgevoerd, welke stappen dan genomen worden? Kunt u aangeven bij hoeveel bedrijven RVO in de betreffende administratieve controle een afwijking constateert en hoeveel van deze bedrijven afwijkingen tonen die dermate groot zijn dat er sprake is van een verhoogd risicoprofiel dat verder wordt gebruikt om later te bepalen wie er fysiek moet worden gecontroleerd, zo vragen deze leden? Wordt er door andere partijen handhaving gepleegd nu RVO dat niet doet, zo vragen zij? Als er geen andere partijen handhavend optreden op basis van de administratieve controles, welke gevolgen zijner dan voor bedrijven wanneer ze niet positief door de administratieve controle komen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie?

Toezicht op en handhaving van de Nederlandse mestregelgeving is een gecombineerde verantwoordelijkheid van RVO.nl en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA is verantwoordelijk voor controles in het veld. RVO.nl voert administratieve controles uit en verzorgt de communicatie met ondernemers over alle verplichtingen en regelingen van het mestbeleid in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De administratieve handhaving kent twee type onderzoeken:

- Integrale onderzoeken: het uitvoeren van een integraal onderzoek betekent dat een bedrijf wordt gecontroleerd op één of verschillende stelsels van de meststoffenwet;
- Administratieve verplichtingen en ingangscalculaties: deze controles zijn gericht op inzend- en invulgedrag (bijlage M van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet).

RVO.nl voert de handhaving bestuursrechtelijk uit. Bestuursrechtelijke handhaving kent preventieve en bestraffende maatregelen.⁹ Het geven van een waarschuwing, het gebruiken van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) heeft een preventief karakter. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met bestraffend karakter. Er worden ook andere bestuurlijke maatregelen toegepast, zoals het verwijderen van een registratie, het intrekken van een vrijstelling of ontheffing (onder voorbehoud van artikel 38 van de Meststoffenwet) en het intrekken van de derogatievergunning.

De handhaving van het mestbeleid bij RVO.nl wordt programmatisch aangepakt en is een samenwerking tussen de NVWA en de RVO.nl. Programmatisch handhaven is een proces waarin risico's van niet-naleving en milieurisico's worden ingeschat. Op basis van de risico's worden prioriteiten vastgesteld en met behulp van een doelgroepenanalyse wordt vervolgens een interventie strategie bepaald. De interventies kunnen zowel preventief als repressief van aard zijn.

Bij het vaststellen van één of meerdere overtredingen door de NVWA wordt ook veelal bestuursrechtelijke handhaving ingezet. Hiertoe worden de bevindingen van de NVWA-inspecties omschreven in boeterapporten, die voor de afhandeling naar RVO.nl worden gestuurd. Dit gebeurt vooral bij het overschrijden van de gebruiksnormen en het niet naleven van de verantwoordingsplicht, de mestverwerkingsplicht en de administratieve voorschriften. Ook het niet voldoen aan de voorwaarden voor derogatie wordt aan RVO.nl doorgegeven.

Daarnaast is er ook strafrechtelijke handhaving. In een aantal situaties handhaaft de NVWA niet bestuursrechtelijk, maar strafrechtelijk. Dat gebeurt als de wet dit bepaalt (Besluit gebruik Meststoffen, productie-

⁹ Zie ook https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid_Meststoffenwet_RVO.nl.

rechten en fosfaatrechten) en bij herhaalde, grote overtredingen, overtredingen gepleegd in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies. Ook kan vanuit bestuursrecht worden overgeschakeld naar strafrecht als de ernst en/of omvang van de overtredingen hier aanleiding toe geeft en het effectiever is of bij complexe of frauduleuze constructies. De strafrechtelijke handhaving doet de NVWA onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Strafrechtelijke handhaving kan gecombineerd worden met bestuursrechtelijke handhaving.

Er zijn geen andere (overheids-)organisaties bevoegd in het kader van de Meststoffenwet voor controle en handhaving in het mestdomein.

Voor het resultaat van de administratieve controles, vastgestelde feiten, en de bestuursrechtelijke handhaving 2019 verwijs ik naar de rapportage Nederlands Mestbeleid 2019.¹⁰ Strafrechtelijke handhaving is de verantwoordelijkheid van het OM.

3. Na de administratieve controle door RVO worden er in focusgebieden fysieke controles uitgevoerd bij bedrijven die een verhoogd risico hebben. De leden van de fractie van GroenLinks vragen om aan te geven hoeveel bedrijven uit de analyses in focusgebieden naar voren komen als zijnde een bedrijf met een verhoogd risicoprofiel. Moeten de leden van de fractie van GroenLinks uit de beantwoording lezen dat bedrijven buiten de focusgebieden niet in aanmerking komen voor een fysieke controle? Of wordt er op basis van de RVO-analyse ook buiten de focusgebieden gecontroleerd?

RVO.nl maakt een eerste analyse op basis van de verschillende datasets waar het over beschikt. Het vervolgens risico- en doelgroepgericht selecteren van bedrijven is een samenwerking tussen de NVWA en RVO.nl. In gezamenlijkheid worden op basis van data-analyse bedrijven geselecteerd voor fysieke inspecties. Deze analyse wordt door de NVWA verder verfijnd, en inspecties ingepland naar rato van de beschikbare capaciteit van het inspectie-apparaat. Zoals vermeld in de rapportage Nederlands mestbeleid 2019, die ik aan uw Kamer heb toegestuurd heeft dit geresulteerd in 2.890 fysieke inspecties die de NVWA in het mestdomein heeft uitgevoerd, waarvan er 1.576 plaatsvonden buiten de focusgebieden.¹¹ Het merendeel van deze controles had een risicogericht karakter.

4. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat uit de beantwoording blijkt dat in 2019 totaal 167 bedrijven fysiek gecontroleerd zijn van de 37864 veeteeltbedrijven die er in Nederland zijn. Deze leden vragen te reflecteren op de verhouding tussen deze aantallen en de daaruit voortvloeiende kans van minder dan eens in de 200 jaar voor een gemiddeld veehouderijbedrijf om fysiek gecontroleerd te worden. Zij vragen daarnaast aan te geven bij hoeveel bedrijven uiteindelijk misstanden zijn geconstateerd en tot vervolging is overgegaan.

Ik heb in mijn beantwoording aangegeven dat er in 2019 37.864 bedrijven waren die iets van doen hadden met veeteelt. Er zijn 167 bedrijven gecontroleerd op basis van vooraf uitgevoerde risicoanalyses in het kader van dierrechten varkens en pluimvee en fosfaatrechten. Bij de 167 bedrijven die in het kader van dierrechten en fosfaatrechten door de NVWA zijn geïnspecteerd, was 72 maal sprake van een niet-akkoordcontrole. Dit leidde 61 keer tot een proces verbaal en 11 maal tot een schriftelijke waarschuwing.

¹⁰ Jaarlijkse rapportage Nederlands Mestbeleid (nummer 167429.03U), p.34–37.

¹¹ Jaarlijkse rapportage Nederlands Mestbeleid (nummer 167429.03U), p.36.

Zoals in mijn antwoord op vraag 3 is vermeld, zijn er door de NVWA in 2019 2.890 bedrijven fysiek geïnspecteerd in het kader van meststoffen op een totaal van 60.629. De NVWA heeft daarbij grotendeels een risicogerichte aanpak gehanteerd. Het doel is niet om elk bedrijf administratief of fysiek te controleren, maar om controle en handhaving te richten op bedrijven die de regelgeving niet naleven om zo bij die bedrijven naleving af te dwingen en zodat andere bedrijven zich gesterkt zien in naleving van de regels.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie u of u kunt schetsen hoe u binnen de nieuwe visie op het mestbeleid wilt omgaan met controle en handhaving. Met de keuze voor een duidelijke scheiding tussen grondgebonden bedrijven en bedrijven die via mestverwerking hun mesthuishouding vormgeven, wordt controle en handhaving van nog groter belang. Kunt u een realistische uitwerking geven van welke norm u wilt hanteren voor fysieke handhaving in deze sector en kunt u uitwerken wat daarvoor bij de NVWA en RVO aan capaciteit nodig is?

Op 9 september jl. heb ik de contouren voor het toekomstig mestbeleid toegestuurd aan uw Kamer (Kamerstuk 33 037, nr. U). Hierin zet ik de stip op de horizon voor een eenvoudiger mestbeleid met transparante meststromen waarin door kringlopen te sluiten en innovatieve technieken emissies worden voorkomen. De contouren behoeven verdere uitwerking, onder andere ten aanzien van definities voor grondgebondenheid en mestverwerking en een tijdspad om daar te komen. Handhaafbaarheid is een belangrijk aspect bij de verdere uitwerking van de contouren.