

Vergaderjaar 2019–2020

33 037

Mestbeleid

Nr. 365

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2019

Zoals aangekondigd in de versterkte handhavingsstrategie mest heb ik de afgelopen periode het sanctiebeleid bij overtredingen van de mestwet- en regelgeving bekeken. Hiertoe heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om een advies over de hoogte van de bestuurlijke boetes ten opzichte van het economisch voordeel, om zodoende de afschrikwekkendheid van de boetes te beoordelen. Daarnaast heb ik, mede naar aanleiding van een recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), opnieuw bekeken hoe om te gaan met nauwkeurigheidsmarges bij het opleggen van bestuurlijke boetes. Hierbij informeer ik uw Kamer over beide punten. Daarmee geef ik tevens invulling aan mijn toezeggingen uit het Mondeling Overleg met de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Eerste Kamer d.d. 4 december 2018 en het AO Mestbeleid en onregelmatigheden bij de registratie runderen met de Tweede Kamer d.d. 13 december 2018.

Afschrikwekkendheid mestboetes

Ik heb de CDM gevraagd te onderzoeken of de mestboetes vanuit economisch perspectief en in relatie tot de pakkans voldoende afschrikwekkend zijn. Met dit onderzoek geef ik tevens invulling aan het vereiste in artikel 4 lid 2 d van de derogatiebeschikking 2018–2019. Het rapport treft u in bijlage 1¹.

De CDM geeft in het advies de feitelijke ontwikkeling van de mestafzetkosten voor melkveehouderijbedrijven, pluimveebedrijven en varkensbedrijven. De combinatie van een vrij constante mestproductie en een dalende mestplaatsingsruimte in de voorbije 10 jaar, heeft geleid tot een toename van het overschot van mest op de mestmarkt. Omdat het aanbod groter is dan de vraag, en transport en verwerking van mest duur zijn, kost mestafzet geld. De hoogte van de mestafzetkosten is de resultante van transportkosten, eventuele opslag- en verwerkingskosten en de prijs

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

die de afnemer ervoor wil betalen. De prijs van de mest is negatief als het aanbod groot is, afhankelijk van de samenstelling en kwaliteit van de mest.

De mestafzetkosten waren in 2016 gemiddeld 6.000 euro voor melkveehouderijbedrijven, 11.000 euro voor pluimveebedrijven en 51.000 euro voor varkensbedrijven. Tussen 2005 en 2016 zijn de gemiddelde mestafzetkosten per bedrijf verviervoudigd voor varkensbedrijven, licht gedaald voor pluimveebedrijven en licht gestegen voor rundveebedrijven. De mestafzetkosten per bedrijf zijn voor varkens- en rundveemest het hoogst in zuid en oost Nederland. De mestafzetkosten waren in 2016 voor rundveemest 12 euro per ton, voor pluimveemest 11 euro per ton en voor varkensmest 20 euro per ton.

In de voorbije jaren zijn de mestafzetkosten van vooral varkensbedrijven toegenomen. Varkensbedrijven hebben weinig land in eigen beheer en moeten daardoor relatief veel mest afzetten, terwijl afnemers varkensmest relatief weinig waarderen vanwege een ongunstige samenstelling – er is relatief veel fosfaat per eenheid organische stof in varkensmest. De daling van de gemiddelde mestafzetkosten voor pluimveemest daarentegen heeft te maken met de investeringen van de pluimveesector in mestverwerking (mestdrogen, pelleteren/korrelen, mestverbranding), waardoor de afzet (export) van pluimveemest tegen relatief lage afzetkosten is gegarandeerd. Daarbij speelt een rol dat pluimveemest van nature droger is en hogere gehalten stikstof en fosfaat heeft per ton dan dunne varkensmest en rundveemest. Van de drie sectoren was het ondernemersinkomen in de varkenshouderij gemiddeld genomen het laagst in de voorbije 10 jaar. De variatie tussen jaren in inkomen was groot.

De CDM geeft aan dat er over de relatie tussen de fraudeprikkel enerzijds en de aard van de persoon, bedrijfstype, ondernemersinkomen en mestafzetkosten anderzijds geen empirische informatie beschikbaar is. Mede daardoor verschillen volgens de CDM de meningen over de afschrikwekkende werking van de huidige boetes. Een redenering is dat de huidige boetes te laag zijn om afschrikwekkend genoemd te kunnen worden, omdat mestfraude (overtreding van de gebruiksnormen en gebruiksregels van de Meststoffenwet) nu geregeld voorkomt. Een andere voorkomende redenering is dat pakkans en dan vooral de kans dat een overtreder daadwerkelijk wordt bestraft en een boete krijgt opgelegd, uiteindelijk bepalen of de huidige boetes voldoende afschrikwekkend zijn. De CDM meent dat beide redeneringen een kern van waarheid bevatten maar zonder empirisch onderzoek valt dit niet te staven.

De CDM constateert dat de huidige bestuurlijke boetes voor overtreding van artikelen 7, 8, 14, 21 en 33 van de Meststoffenwet voor varkens- en rundveemest gemiddeld genomen een factor 2 à 4 hoger zijn dan de mestafzetkosten die gemiddeld genomen in 2016 werden betaald. Dit impliceert dat de boetes gemiddeld hoog genoeg zijn om het directe economisch voordeel van mestfraude te ontnemen en tegelijkertijd bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe overtredingen. Voor pluimveemest zijn de huidige bestuurlijke boetes voor overtreding van de gebruiksnormen en mestafzet een factor 20 à 40 hoger dan de gemiddelde mestafzetkosten. Dat is te verklaren doordat de boetetarieven voor stikstof en fosfaat uniform zijn voor alle mestsoorten, en pluimveemest veel hogere gehalten aan stikstof en fosfaat per ton mest bevat dan rundveemest en varkensmest, terwijl de mestafzetkosten relatief laag zijn. De CDM adviseert om bij het opleggen van boetes geen onderscheid te maken naar mestsoort (en dus de huidige systematiek in stand te houden), omdat mestsoorten niet altijd gemakkelijk zijn te herkennen en mestsoorten in de praktijk soms worden gemengd om een mestsamenvoeging te krijgen die voldoet aan de wensen van de afnemer.

Zoals hierboven aangegeven is voor de afschrikwekkendheid van boetes naast de hoogte van de boete ook de pakkans een bepalende factor.

Oftewel, als een ondernemer de regels overtreedt, hoe groot is dan de kans dat hij wordt betrapt en een boete opgelegd krijgt. De CDM stelt op grond van berekeningen vast dat bij de huidige boetetarieven fraude bij de afzet van pluimveemest gemiddeld genomen niet loont bij een pakkans van 2% of meer. Bij varkensmest en rundveemest is dat gemiddeld genomen het geval bij een pakkans van 22% of meer. Het introduceren van een onderscheid in boetes per mestsoort (zie hierboven) of per regio wordt door de CDM niet zinvol geacht, omdat de verschillen gering zijn tussen regio's in mestafzetkosten per ton mest. Naast het vergroten van de pakkans kan de afschrikwekkende werking van mestboetes wel verder worden verhoogd door meer onderscheid te maken naar de aard van de overtreder (grootte van het bedrijf) en naar recidive. Bij grote bedrijven dienen de boetetarieven hoger te zijn dan bij kleine bedrijven, aldus de CDM. Deze mogelijkheid wordt vermeld in de Boetewijzer die het Ministerie van Justitie en Veiligheid recent heeft opgesteld om meer uniformiteit te krijgen in de hoogte van bestuurlijke boetes voor verschillende wettelijke domeinen.

Appreciatie

De boetebedragen bestaan uit het wegnemen van het economisch voordeel en bovendien daarboven nog uit een bestraffend element. Op basis van het CDM-advies constateer ik dat de huidige boetebedragen beide elementen afdekken. Een verdere verhoging van de boetes ligt dan ook niet in de rede, temeer omdat de mestafzetkosten in verhouding tot de totale bedrijfskosten met name bij varkensbedrijven aanzienlijk zijn. De mestafzet is vooral voor varkensbedrijven een grote financiële opgave omdat de gemiddelde mestafzetkosten van dezelfde orde van grootte zijn als het ondernemersinkomen. Een verdere verhoging van boetes zal dan ook de financiële draagkracht van bedrijven te boven kunnen gaan. Daarbij weeg ik ook mee dat met de versterkte handhavingsstrategie mest naast het opleggen van boetes ook andere maatregelen en sancties worden genomen, zoals uitsluiting en terugvordering van subsidies, opname in een frauderegister en extra BIBOB-onderzoeken waardoor in het uiterste geval een vergunning kan worden ingetrokken. Ik zie wel verbetermogelijkheden in het maken van meer onderscheid naar recidive en bedrijfsgrootte, zoals de CDM ook aanbeveelt. In de huidige uitvoeringspraktijk (matigingsbeleid, proportionaliteitstoets) houdt RVO.nl reeds rekening met recidive en de grootte van bedrijven. Zo wordt een boete niet gematigd in geval van recidive, terwijl matiging wel aan de orde kan zijn als een bedrijf voor het eerst een overtreding begaat. Een boete bij de overschrijding van de gebruiksnormen wordt als het een klein bedrijf betreft eenmaal gematigd met 50%. De afschrikwekkende werking van mestboetes kan echter groter worden als in wet- en regelgeving voor dergelijke situaties reeds hogere boetetarieven zijn vastgesteld dan de reguliere tarieven. Ik denk daarbij allereerst aan de situatie van recidive. Ook het wettelijk vaststellen van hogere boetetarieven voor grote bedrijven, kan de afschrikwekkende werking vergroten. Dit gebeurt ook in andere sectoren waar de hoogte van het wettelijk vastgestelde boetetarief mede wordt gebaseerd op bijvoorbeeld de omzet van het bedrijf dat een overtreding begaat. Ik zal deze mogelijkheden nader verkennen evenals welke aanpassingen in wet- en regelgeving dit eventueel vergt. Ik verwacht uw Kamer hier in het eerste kwartaal van 2020 over te kunnen informeren. Verder is mijn inzet onverminderd gericht op het vergroten van de pakkans, oftewel de kans dat een overtreder daadwerkelijk wordt bestraft en een boete krijgt opgelegd. Dit doe ik langs de lijnen die zijn beschreven in de versterkte handhavingsstrategie mest (Kamerstuk 33 037, nr. 311): gebiedsgerichte en risicogerichte handhaving, verbeteren van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders, betere

gebruikmaking van datatechnologie en modernisering van verantwoordingssystemen zodat meststromen «real time» kunnen worden gevolgd. Deze maatregelen staan in onderling verband en moeten leiden tot een verdere vergroting van de pakkans. Zo wordt binnen het gebiedsgericht handhaven en bij bepaalde risicogericht geselecteerde ondernemingen door de NVWA nauw samengewerkt met andere toezichtpartners om zo de slagkracht en effectiviteit te vergroten. Daarbij wordt beter gebruik gemaakt van datatechnologie en automatisering, bijvoorbeeld door in de handhaving satellietbeelden te benutten.

Nauwkeurigheidsmarges bij mestboetes

In een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NLCBB:2018:187) heeft het CBb geoordeeld dat er ten onrechte geen inzicht is gegeven in de nauwkeurigheidsmarges die worden toegepast bij het vaststellen van de overtreding en de berekening van de boete. Dergelijke marges moeten naar oordeel van het CBb uiterlijk bij het voornemen om een mestboete op te leggen voor het bedrijf kenbaar zijn. Als gevolg van deze uitspraak zijn de marges die RVO.nl binnen het boetebeleid toepast, openbaar gemaakt op de website van RVO.nl. Deze uitspraak heeft RVO.nl tevens aangespoord om in het algemeen transparanter te worden over het boetebeleid dat wordt gevoerd. RVO.nl werkt aan een uitgebreide inventarisatie van het boetebeleid dat RVO.nl in het kader van de Meststoffenregelgeving voert. Het streven is deze inventarisatie in oktober op de website van RVO.nl te plaatsen, zodat voor iedereen transparant is hoe mestboetes worden vastgesteld. Hier staat ook in opgenomen hoe RVO.nl met recidive om gaat. Uit de reeds door RVO.nl gepubliceerde stukken is al naar voren gekomen dat diverse nauwkeurigheidsmarges worden gehanteerd:

- a. Een marge van 18% op de fosfaatvastlegging als brijvoer² wordt gevoerd aan varkens;
- b. Een methode waardoor rekening wordt gehouden met een stikstofgat³ bij staldieren;
- c. Een methode waarmee rekening wordt gehouden met een bezinklaag⁴ die achterblijft in een opslag voor varkensmest;
- d. Marges voor aan- en afvoer ten aanzien van gewogen en bemonsterde dierlijke mest, kunstmest, overige bemonsterde organische meststoffen, staldieren, gewogen diervoer/ruwvoer en eieren.

Ik zal bekijken of overgegaan kan worden tot een eenvoudiger boetebeleid waarbij gebruik wordt gemaakt van een of enkele meer algemene marges. Vergelijkbaar met de algemene marge die wordt gehanteerd bij snelheids-overtredingen in het verkeer. Een vereenvoudigd boetebeleid moet ertoe leiden dat het beleid transparant en goed verdedigbaar is voor zowel bedrijven als RVO.nl. Ik vraag de CDM hierover om advies, waarbij in eerste instantie gekeken wordt naar een onnauwkeurigheidsmarge in drie categorieën diersoorten (varkens, overige staldieren en graasdieren).

² Een mengsel van mengvoer, vaste en vloeibare bijproducten en water. Dit mengsel wordt op de veehouderij aangemaakt en daarna aan de dieren gegeven.

³ Stikstof vervliegt. De stikstofberekening is geïntroduceerd om rekening te houden met verschil tussen de verhouding fosfaat/stikstof in de forfaitair berekende productie van staldieren en de via bemonstering en analyse bepaalde afgevoerde mest van die dieren. De verhouding fosfaat en stikstof in de afgevoerde mest is hierdoor tevens bepalend voor de hoeveelheid mest die in dat jaar wordt geacht te zijn geproduceerd.

⁴ In een mestopslag voor varkensmest kan zich een bezinklaag vormen met hogere stikstof- en fosfaatwaarden. Door de vorming van een bezinklaag kan dus meer stikstof en fosfaat in een mestopslag aanwezig zijn dan volgt uit de toepassing van de algemene regels om de hoeveelheid fosfaat en stikstof in een mestopslag vast te stellen.

Tot slot

In deze brief heb ik mijn inzet geschetst om het beleid voor het opleggen van mestboetes te verbeteren. Maar vanzelfsprekend wil ik dit beleid zo min mogelijk in hoeden te zetten. Handhaving, toezicht en sancties zijn immers een sluitstuk, en vele malen beter is het om overtredingen van de regelgeving te voorkomen. Ik blijf dan ook voortvarend inzetten op de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie mest om de naleving te verbeteren en op de herbezinning op het mestbeleid om te komen tot een robuust, toekomstbestendig stelsel dat het juiste gebruik van mest bevordert, werkbaar is voor de ondernemer en controleerbaar blijft door de overheid.

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