



Boetebeleid Meststoffenwet RVO

Versiebeheer

Datum	Versie	Verandering
31-10-2019	1.0	Publicatie eerste versie
15-10-2020	1.1	Publicatie met wijzigingen: jaar aanpassingen, landbouwgrond 5.1.2.2., aan- en afvoer dierlijke mest 5.1.2.4., onaannemelijke waarde 5.1.5., algemeen 5.2.1., verwijtbaarheid 5.2.2.2., meerdere overtredingen bij één controle 5.2.2.3., termijn overschrijding 5.2.2.4, geen economisch voordeel 5.2.2.7. Toevoeging: fictieve vrachten 5.1.5.3., Bijlage 8 Vervallen: mestvoorraad 5.1.2.8.

Inhoud

1. Aanleiding.....	4
2. Algemeen	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Europese context.....	5
2.3 Derogatie.....	6
2.4 Stelsels.....	6
2.4.1 Gebruiksnormen	6
2.4.2 Dierrechtenstelsels	7
2.4.3 Mestverwerkingsplicht	7
2.4.4 Regels voor verantwoorde groei van de melkveehouderij / grondgebonden groei melkveehouderij	9
2.4.5 Regels over het vervoer van mest	9
2.4.6 Regels over het uitrijden / goede landbouwpraktijken	9
2.4.7 Administratieve voorschriften	10
3. Handhavingsbeleid	11
4. Toezicht door de NVWA	12
4.1 Algemeen.....	12
4.2 Toezicht op de Meststoffenwet.....	12
4.3 Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving	12
4.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving	13
4.3.2 Strafrechtelijke handhaving.....	13
5. RVO.....	16
5.1 Is er een overtreding?.....	16
5.1.1 Zienswijzeprocedure.....	16
5.1.2 Gebruiksnormenstelsel.....	16
5.1.2.1 Gehouden dieren	16
5.1.2.2 Tot het bedrijf behorende (landbouw)grond.....	17
5.1.2.3 Aan- en afvoer van dierlijke mest	17
5.1.2.4 Begin- en eindvoorraad.....	18
5.1.2.5 Derogatie	18
5.1.2.6 Stikstofdifferentiatie	19
5.1.2.7 Fosfaatdifferentiatie	19
5.1.2.8 Fosfaat verrekenen	19
5.1.2.9 Equivalente maatregelen	19
5.1.3 Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij	19
5.1.4 Vrije bewijsleer	20
5.1.4.1 Mestproductie - Bedrijfsspecifieke excretie (BEX)	20
5.1.4.2 Mestproductie - 18% correctie fosfaat bij voeren van brijvoer aan varkens	21
5.1.4.3 Mestvoorraad - Bezinklaag in de opslag voor varkensmest	21
5.1.4.4 Mestvoorraad - Stikstofgat (staldieren)	21
5.1.4.5 Mestafvoer - Correcties voor (gewogen en bemonsterde) aan- en afvoer.....	21

5.1.5 Onaannemelijke waarden.....	23
5.1.5.1 Vaste mest	23
5.1.5.2 Dikke fractie na mestscheiding (mestcode 13 en 43)	24
5.1.5.3 Fictieve vrachten	24
5.1.6 Medeplegen / feitelijk leidinggeven	24
5.1.7 Verjaringstermijn	25
5.2 Hoe hoog is de boete?	25
5.2.1 Algemeen	25
5.2.2 Matigingsbeleid	26
5.2.2.1 Algemeen	26
5.2.2.2 Verwijtbaarheid	26
5.2.2.3 Meerdere overtredingen bij één controle	26
5.2.2.4 Termijnoverschrijding	27
5.2.2.5 Financiële draagkracht	27
5.2.2.6 Kleine bedrijven	28
5.2.2.7 Geen economisch voordeel	28
5.2.2.8 Cumulatie stelsels	28
5.3 Hoe gaat RVO om met verzoeken om herziening.....	29
5.4 Hoe gaat RVO om met (dreigend) faillissement	29
5.5 Wat is de verhouding met de randvoorwaardenkorting (GLB-subsidie)	29
5.6 Bezwaar en beroep.....	31
5.7 Proceskosten	31
5.8 Verrekenen	32
5.9 Wettelijke rente.....	32

Bijlage 1: Derogatie – 34

Bijlage 2: Stikstofdifferentiatie – 38

Bijlage 3: Fosfaatdifferentiatie – 40

Bijlage 4: Fosfaatverrekening – 44

Bijlage 5: Gebruiksnormen – 45

Bijlage 6: Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij – 46

Bijlage 7: Grondgebonden groei melkveehouderij – 48

Bijlage 8: Situaties bij het bepalen van de mestvoorraad – 49

1. Aanleiding

Het meststoffenbeleid beschermt Nederland tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Toezicht op en handhaving van de Nederlandse mestregelgeving is een gecombineerde verantwoordelijkheid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA is verantwoordelijk voor controles in het veld. RVO voert administratieve controles uit en verzorgt de communicatie met ondernemers over alle verplichtingen en regelingen van het mestbeleid.

Als ondernemers zich niet aan de regels rondom dierlijke mest houden, kan RVO boetes opleggen namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Soms gaat daar een onderzoek van de NVWA aan vooraf. Voor het opleggen van boetes door RVO is boetebeleid ontwikkeld. Dit document beschrijft het boetebeleid dat RVO voert, in aanvulling op het wettelijke kader.

In de Tweede Kamer en bij de opeenvolgende actieprogramma's die als gevolg van de Nitraatrichtlijn worden opgesteld, is het boetebeleid een terugkerend thema. De verwachting is dat inzicht in de uitvoeringspraktijk van RVO bijdraagt aan zinnellere discussies of het boetebeleid duidelijk, rechtvaardig en doeltreffend is. Die discussies kunnen bijvoorbeeld ontstaan door het onderzoek van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) naar de doeltreffendheid van de straffen en sancties die volgens de Meststoffenwet worden opgelegd. Ook bij de bredere herbezinning op het mestbeleid kan een goed overzicht van het huidige boetebeleid behulpzaam zijn.

Transparantie van het boetebeleid is echter niet alleen belangrijk bij het beoordelen of het duidelijk, rechtvaardig en doeltreffend is. De uitspraken van 18 december 2018 door het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben duidelijk gemaakt dat transparantie over de manier waarop een boete tot stand komt een zelfstandig vereiste is.¹

Het boetebeleid van RVO is voortdurend in beweging en wordt bijgesteld naar aanleiding van concrete situaties en voortschrijdend inzicht. Dit document wordt daarom periodiek aangepast. Het opleggen van een boete is en blijft maatwerk. Dit document beschrijft het beleid van RVO en maakt de uitgangspunten die RVO toepast inzichtelijk. Op basis van deze uitgangspunten komt de boete tot stand. Het document maakt hiermee dus duidelijk wat een bedrijf van RVO kan verwachten. Het document geeft geen uitputtend overzicht van de manier waarop RVO reageert op de bijna eindeloze hoeveelheid bijzondere omstandigheden die zich op een bedrijf kunnen voordoen.

Dit document begint met een korte samenvatting van het mestbeleid en de verschillende stelsels waarop toezicht wordt gehouden. Daarna volgt een beschrijving van het handhavingsbeleid dat wordt gevoerd en wordt toegelicht hoe de NVWA hierbij te werk gaat. Ten slotte zal de praktijk van RVO worden beschreven bij het opleggen van een boete volgens de Meststoffenwet. In dit gedeelte staan twee vragen centraal. Allereerst wordt de vraag beantwoord wanneer RVO binnen de verschillende stelsels oordeelt dat van een overtreding sprake is. Daarna komt de vraag aan de orde hoe hoog de boete is die wordt opgelegd als een bedrijf een overtreding heeft begaan. Ten slotte wordt aandacht geschonken aan specifieke onderwerpen die een rol spelen bij opgelegde boetes. Het gaat hierbij onder andere om het matigingsbeleid dat wordt toegepast, de betalingsregeling die soms wordt gegund, de omgang met verzoeken om herziening en de verhouding met andere regelgeving.

¹ ECLI:NL:CBB:2018:652 t/m 654.

2. Algemeen

2.1 Inleiding

Nederland heeft een van de meest productieve en efficiënte landbouwsectoren van de wereld, die ook in ecologisch opzicht efficiënt is. Toch blijft de druk op de omliggende leefomgeving groot. Dat komt ook door de intensiteit van het ruimtegebruik in de Nederlandse Delta en de intensiteit en schaal van de landbouw daarbinnen. Zo'n 65 procent van het Nederlandse grondgebied is in gebruik door een of andere vorm van landbouw.

De veehouderij neemt tussen landbouw en leefomgeving een sleutelpositie in. Binnen de veehouderij is die rol weggelegd voor de mest. Nederland importeert voer voor de veehouderij en de producten die daaruit voortkomen worden verhandeld, ook internationaal. Eén van de gevolgen daarvan is dat er restanten overblijven van die productieketen, vooral mestgerelateerde nutriënten (fosfaat, stikstof en ammoniak). Die restanten kunnen we niet altijd op eigen grond kwijt, bijvoorbeeld om de natuur en waterkwaliteit te beschermen. Daarom wordt gezocht naar andere mogelijkheden voor mestafzet, bijvoorbeeld in het buitenland of met innovatieve verwerking en mestvergisting. De normering van mest- en mineralenstromen is in dit verband een van de belangrijkste reguleringsmechanismen van de veehouderij en daarmee van de verbinding tussen landbouw en natuur.

Het Nederlandse mestbeleid is grotendeels vastgelegd in de Meststoffenwet (Msw) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Ubm) en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). De Meststoffenwet bevat regels over onder andere de gebruiksnormen, de verantwoording en bepaling van de hoeveelheid mestproductie per dier en de begrenzing van de mestproductie. Deze regels zijn uitgewerkt in Ubm en Urm. De gebruiksvoorschriften staan in het Besluit gebruik meststoffen (Bgm), een op de Wet bodembescherming (Wbb) gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In het Activiteitenbesluit milieubeheer (Ab) (gebaseerd op de Wet milieubeheer) zijn daarnaast regels opgenomen voor teelt- en bemestingsvrije zones en voor de opslag van dierlijke meststoffen.

2.2 Europese context

Het Nederlandse meststoffenbeleid is vooral gebaseerd op de Europese Nitraatrichtlijn², maar helpt ook bij het voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water.³ Het doel van de Nitraatrichtlijn is waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging voorkomen (artikel 1). Om dit doel te kunnen behalen, schrijft artikel 3 van de richtlijn voor dat EU-lidstaten onderzoeken welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed als de maatregelen uit artikel 5 van de richtlijn achterwege zouden blijven. Ook wijzen de EU-lidstaten alle grond die grenst aan deze wateren en die voor verontreiniging zorgt aan als kwetsbare zone.

Criteria voor het vaststellen van deze wateren zijn vastgelegd in bijlage I van de Nitraatrichtlijn. Een belangrijk criterium is bijvoorbeeld het nitraatgehalte van grondwater of zoet oppervlaktewater. Dit mag niet hoger zijn of worden dan 50 milligram nitraat per liter als maatregelen uit artikel 5 van de Nitraatrichtlijn achterwege zouden blijven. Een ander belangrijk criterium is of natuurlijke zoetwatermeren en andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn, of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden als de maatregelen uit de Nitraatrichtlijn achterwege zouden blijven.

Nederland heeft ervoor gekozen om geen specifieke kwetsbare zones aan te wijzen, maar het gehele grondgebied als kwetsbaar te beschouwen. Artikel 5 en bijlage III van de Nitraatrichtlijn bepalen welke maatregelen EU-lidstaten moeten nemen en vast moeten leggen in hun

² 1 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

³ 2 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

actieprogramma's. Nederland heeft in het zesde Actieprogramma invulling gegeven aan deze verplichtingen van de Nitraatrichtlijn.

2.3 Derogatie

Zoals hierboven is uitgelegd, verplicht de Nitraatrichtlijn lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen om de doelen van de Nitraatrichtlijn te behalen. Een belangrijk onderdeel van de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen voor stikstof. De gebruiksnormen voor stikstof bepalen hoeveel stikstof per jaar maximaal op een hectare landbouwgrond mag worden gebruikt. Uit de Nitraatrichtlijn volgt een gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest van 170 kilogram per hectare per jaar. Onder voorwaarden en met goedkeuring van de Europese Commissie, mag van deze gebruiksnorm worden afgeweken: de derogatie. Nederland maakt sinds 2006 gebruik van een dergelijke derogatie om meer stikstof uit dierlijke mest te kunnen gebruiken. De huidige derogatiebeschikking geldt voor de jaren 2020 en 2021. De derogatie is milieukundig onderbouwd en van groot belang voor een economische gezonde en duurzame ontwikkeling van de veehouderij in Nederland (Kamerstuk 34 532, nr. 45).

2.4 Stelsels

De Meststoffenwet kent verschillende stelsels. Zo zijn er regels die gericht zijn op de productie van mest (dierrechtenstelsels), het gebruik van mest (gebruiksnormenstelsel) en de afzet van mest binnen en buiten Nederland (stelsel van mestverwerking en de verantwoorde groei melkveehouderij). De stelsels worden aangevuld door regels die invulling geven aan 'goede landbouwpraktijken'. Daarbij is er in het bijzonder aandacht voor het vervoer van mest. Administratieve voorschriften zorgen ervoor dat effectief op de gestelde regels kan worden toegezien. In de volgende paragrafen worden de verschillende stelsels verder uitgelegd.

2.4.1 Gebruiksnormen

Algemeen

Op 1 januari 2006 is het stelsel van gebruiksnormen in werking getreden. Dit vervangt het tot die datum geldende systeem, waarin mineralenverliezen centraal stonden. Het stelsel van gebruiksnormen kent drie verschillende gebruiksnormen die bepalen hoeveel meststoffen maximaal gebruikt mogen worden. Degene die meststoffen gebruikt, moet aannemelijk kunnen maken dat hij zich aan deze normen heeft gehouden. Overtreding van de gebruiksnormen kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete of het toepassen van straffen op grond van de Wet op de economische delicten (Wed). De volgende drie gebruiksnormen worden onderscheiden:

1. De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen: de gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke meststoffen op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn, of een derogatie van deze norm;
2. De stikstofgebruiksnorm voor meststoffen: de gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid stikstof die in de vorm van organische meststoffen en kunstmest op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn;
3. De fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen: de gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid fosfaat die in de vorm van organische meststoffen en kunstmest op of in de bodem mag worden gebracht.

Controle op de gebruiksnormen, de mineralenbalans

De hoeveelheid meststoffen die een bedrijf in een jaar heeft gebruikt, wordt berekend op basis van de productie, de aan- en afvoer van dierlijke mest en de ontwikkeling van de voorraad op het bedrijf op jaarbasis. Het saldo van deze som wordt afgezet tegen de plaatsingsruimte van een bedrijf in het bewuste jaar. Als de mest waarvan moet worden verondersteld dat deze is gebruikt, niet plaatsbaar was op grond die bij het bedrijf in gebruik was, wordt aangenomen dat de gebruiksnormen zijn overtreden.

In de Meststoffenwet zijn regels gesteld over de manier waarop de productie, de aan- en afvoer en de voorraad aan het begin en einde van een jaar wordt bepaald. Het niet naleven van de regels om de productie, de aan- en afvoer en de voorraad te kunnen bepalen, levert ook overtredingen op die zelfstandig worden beboet.

2.4.2 Dierrechtenstelsels

Algemeen

Al sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw worden in Nederland maatregelen getroffen om de milieubelasting door mest terug te dringen. Het stelsel van mestproductierechten werd in 2005 vereenvoudigd (wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en het intrekken van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten); Stb. 2005, 480). Met ingang van 1 januari 2006 zijn de mestproductierechten van rundvee, pelsdieren (vossen, nertsen), eenden, konijnen, schapen en geiten afgeschaft. De mestproductie van rundvee werd op dat moment in voldoende mate indirect begrensd door de melkquota. De mestproductie van overige diersoorten was van beperkte omvang. Vanaf 1 januari 2006 bevatte de Meststoffenwet dus alleen een rechtenstelsel voor varkens en pluimvee. Met ingang van 1 januari 2018 is een rechtenstelsel voor melkvee geïntroduceerd: het fosfaatrechtenstelsel. Aanleiding vormde het vervallen van de melkquotering vanaf 1 april 2015 en de forse groei van de melkveehouderij die hierop volgde.

Kern

De kern van de dierrechtenstelsels is dat het bedrijfsmatig verboden is om zonder productierechten dierlijke mest met varkens, pluimvee of melkvee te produceren. Aan het einde van een kalenderjaar wordt beoordeeld of een bedrijf aan deze eis heeft voldaan. Voor varkens en pluimvee wordt dit beoordeeld door het gemiddeld aantal in een kalenderjaar gehouden dieren vast te stellen en om te rekenen naar een aantal varkens- of pluimvee-eenheden (zie bijlage II bij de Meststoffenwet). De uitkomst van deze som bepaalt hoeveel varkens- of pluimveerechten een bedrijf in dat jaar moet hebben om het aantal gehouden dieren en de daarmee geproduceerde mest te kunnen verantwoorden.

Voor het fosfaatrechtenstelsel geldt een vergelijkbare beoordeling. De forfaitair bepaalde fosfaatproductie van het gemiddeld aantal op het bedrijf gehouden stuks melkvee wordt afgezet tegen het fosfaatrecht waarop het bedrijf in het gecontroleerde jaar beschikte. Voor het bepalen van de fosfaatproductie door het gehouden melkvee wordt gebruik gemaakt van bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Bedrijfsspecifieke excretie

De beoordeling of een bedrijf voldoende productierechten heeft, gebeurt op basis van een (forfaitaire) berekening. Binnen deze stelsels is geen ruimte voor een alternatieve manier van verantwoorden, zoals de bedrijfsspecifieke excretie (BEX) of de Kringloopwijzer (zie ook 5.1.4). Ongeacht de werkelijke productie moeten bedrijven dus op basis van de forfaitaire normen en de dieren die ze willen houden, bepalen hoeveel productierechten nodig zijn.

Strafrechtelijke handhaving

Het varkens-, pluimvee- en fosfaatrechtenstelsel wordt strafrechtelijk gehandhaafd. De Wet op de economische delicten is van toepassing. RVO speelt een rol bij de controle, omdat die beschikt over de gegevens waaruit af te leiden is of een bedrijf in een bepaald jaar voldoende varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten heeft. RVO kan namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een dagplafond opleggen en naleving daarvan via bestuursdwang afdwingen.

2.4.3 Mestverwerkingsplicht

Algemeen

Veehouders die meer mest (fosfaat) produceren dan binnen de gebruiksnormen te plaatsen is op

grond die bij het eigen bedrijf in gebruik is (inclusief natuurterrein), moeten sinds 2014 een deel van het overschot laten verwerken. Hoeveel procent van het overschot verwerkt moet worden, is afhankelijk van de locatie van het bedrijf. Er zijn drie manieren om aan de mestverwerkingsplicht te voldoen. Dit kan met een driepartijenovereenkomst mestverwerking (DPO), een vervangende verwerkingsovereenkomst (VVO) en een vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM) met opmerkingscode 61.

Verwerkingspercentages

Regio	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuid	50%	55%	59%	59%	59%	59%
Oost	30%	35%	52%	52%	52%	52%
Overig	10%	10%	10%	10%	10%	10%

Vrijstellingen

Er zijn drie situaties waarin een bedrijf vrijstelling heeft van de mestverwerkingsplicht:

1. Als de hoeveelheid mest die verwerkt moet worden kleiner is dan de zogenoemde drempelwaarde, dan hoeft geen mest te worden verwerkt. De drempelwaarde is 100 kilo fosfaat. De drempelwaarde geldt na het bepalen van de verwerkingsplicht, niet na het berekenen van het bedrijfsoverschot. Bij een overschot van 900 kilo, waarvan 10% verwerkt moet worden, is de verwerkingsplicht bijvoorbeeld 90 kilo. Deze 90 kilo fosfaat hoeft dan niet verwerkt te worden, omdat het onder de drempelwaarde ligt. Deze drempel van 100 kilo geldt niet voor de mestverwerkingsplicht van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij.
2. De mestverwerkingsplicht is niet van toepassing als het hele bedrijfsoverschot rechtstreeks naar een of meerdere landbouwbedrijven wordt afgevoerd en:
 - het bedrijfsoverschot in dat kalenderjaar maximaal 25% uitmaakt van de totale mestproductie;
 - de loslocatie hemelsbreed maximaal 20 kilometer ligt van de productielocatie van het bedrijf;
 - de afnemer de mest niet eerst opslaat, maar direct op zijn landbouwgrond gebruikt;
 - vooraf een regionale mestafzetovereenkomst (RMO) is afgesloten met een landbouwer;
 - op het vervoersbewijs dierlijke meststoffen opmerkingscode 71 wordt ingevuld.
3. De mestverwerkingsplicht is ook niet van toepassing als dieren worden gehouden in een stalsysteem, waarbij minstens twee derde van de leefruimte is bestrooid met stro. En als minimaal 90% van de fosfaat die de dieren op het bedrijf produceren, in dit stalsysteem wordt geproduceerd. In dat geval moet op het VDM opmerkingscode 73 ingevuld worden. Dit geldt ook voor de afvoer van mest waar geen stro in zit.
 Voor gemengde bedrijven (meerdere diersoorten) geldt de vrijstelling ook. Voorwaarde daarbij is dat ten minste 90% van de fosfaat die de dieren op het bedrijf produceren, wordt geproduceerd in een stalsysteem waarbij minstens twee derde van de leefruimte is bestrooid met stro. Ook als de dieren een gedeelte van de dag of een gedeelte van het jaar geweid worden, kan gebruik worden gemaakt van de vrijstelling. Ook deze mest moet worden afgevoerd met opmerkingscode 73.

Uitzonderingen

De hoeveelheid mest die verwerkt moet worden, kan in de volgende situaties worden verminderd:

1. Biologische bedrijven die mest afvoeren naar andere biologische bedrijven kunnen de mest aftrekken van de eigen mestverwerkingsplicht. Het biologische bedrijf dat de mest ontvangt, moet de mest wel op zijn eigen biologische bedrijf gebruiken. Een biologisch

bedrijf kan gebruikmaken van deze vrijstelling als beide biologische bedrijven (producent en afnemer) zijn gecertificeerd door Skal.

2. Als paarden- en/of pluimveemest wordt geleverd aan een ondernemer die champignonsubstraat bereidt, dan kan deze hoeveelheid in kilogrammen fosfaat worden afgetrokken van de mestverwerkingsplicht. In dat geval moet opmerkingscode 72 op het VDM worden ingevuld. Als een mengsel van varkens- en pluimveemest wordt afgevoerd, dan mag alleen het aantal kilogrammen fosfaat uit pluimveemest worden afgetrokken van de mestverwerkingsplicht.
3. Als fosfaat wordt afgevoerd naar eigen grond in het buitenland (grenspercelen) dan mag dat worden afgetrokken van de verwerkingsplicht. De grenspercelen in Duitsland mogen maximaal 20 kilometer van de Nederlandse grens liggen, in België maximaal 25 kilometer. De percelen moeten eigendom zijn van het bedrijf dat de mest afvoert. Dat is aan te tonen met een pachtcontract of eigendomsverklaring. Grond in het Vlaamse deel van België moet bovendien zijn geregistreerd bij de Vlaamse mestbank. Op het VDM moet opmerkingscode 13 worden ingevuld.

2.4.4 Regels voor verantwoorde groei van de melkveehouderij / grondgebonden groei melkveehouderij

Vanaf 1 januari 2015 is de Wet verantwoorde groei melkveehouderij in werking getreden. De wet zorgt ervoor dat groei die een bedrijf met melkvee na 2013 heeft gerealiseerd verantwoord is. De groei van een bedrijf na 2013 in kilogrammen fosfaat moet volledig plaatsbaar zijn op eigen grond of moet worden verwerkt. Het verwerken van mest is alleen niet onbeperkt mogelijk. Het percentage van het fosfaatoverschot dat mag worden verwerkt, is afhankelijk van het fosfaatoverschot per hectare van het bedrijf. Door de Wet grondgebonden groei melkveehouderij moet extra groei vanaf een bepaald overschot samengaan met het verwerven van landbouwgrond, waarop een deel van de extra mestproductie gebruikt kan worden.

2.4.5 Regels over het vervoer van mest

Vervoer en opslag van mest wordt bijgehouden. Bij het vervoeren van mest moeten bedrijven en intermediairs een Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM) invullen. Normaal gesproken moet dierlijke mest bij het aan- of afvoeren gewogen en bemonsterd worden. Een intermediair vervoert de mest met een transportmiddel met AGR/GPS-apparatuur. Bij vervoer van dikke fractie (mestcode 13, 43 of mengsel hiervan) moet het monster sinds 1 oktober 2017 door een onafhankelijke monsternemer van een erkende organisatie genomen worden. De monsters worden geanalyseerd door een geaccrediteerd en erkend laboratorium. Ook voor de monsterneming, de verpakking, de conservering, verzending en het wegen zijn voorschriften. Zo moet de weeginstallatie voldoen aan de eisen van het Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers aan de eisen voor niet-automatische weegwerktuigen. Ook moet de mest direct na de start van het vervoer gewogen worden, voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is gezien de bestemming van het transport. Bij export moet het gewicht worden bepaald voor de vracht de Nederlandse grens passeert, bij import zo snel mogelijk nadat het transportmiddel op Nederlands grondgebied is aangekomen. De weegbon is tijdens het transport aanwezig. Afhankelijk van het weegsysteem gelden voor de weegbon verschillende eisen.

Bij sommigen soorten van transport hoeft mest niet te worden gewogen, bemonsterd of geanalyseerd. Ook is het in sommige gevallen niet nodig om gebruik te maken van een geregistreerde vervoerder of een vervoersmiddel met AGR/GPS-apparatuur. Zo is er een uitzondering voor zogenaamd boer-boer transport, de levering aan particulieren, kleine bedrijven, tijdelijk uit gebruik gegeven grond of afvoer naar natuurterrein en overige grond. Er zijn specifieke voorwaarden voor deze uitzonderingen.

2.4.6 Regels over het uitrijden / goede landbouwpraktijken

Naast de gebruiksnormen verplicht de Nitraatrichtlijn tot het toepassen van 'goede landbouwpraktijk' bij het uitrijden van meststoffen. Daarom zijn er regels die onder andere gaan over:

- het beperken van de periodes waarin mest mag worden uitgereden;
- de capaciteit van mestopslagen bij veehouders;
- de manieren om mest uit te rijden en de omstandigheden om daarbij rekening mee te houden.

Verder zijn er regels voor het scheuren van grasland en het telen van vanggewassen na de oogst. Voor een goede uitvoering en handhaving verplicht de Meststoffenwet bovendien om een meststoffenboekhouding bij te houden.

2.4.7 Administratieve voorschriften

In de Meststoffenwet staan een groot aantal voorschriften die het doel hebben om te kunnen controleren of een bedrijf zich houdt aan de normen die voor de productie, het gebruik en de afzet zijn gesteld. Als een bedrijf zich niet aan deze administratieve voorschriften houdt, worden deze beboet volgens bijlage M van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet. In deze paragraaf worden een drietal voorschriften beschreven, die jaarlijks aanleiding geven tot een groot aantal (boete)besluiten.

Vervoersbewijs dierlijke meststoffen

Binnen het stelsel van gebruiksnormen is het vervoer van dierlijke meststoffen een essentiële, maar ook kwetsbare schakel. De borging dat dierlijke mest daadwerkelijk en aantoonbaar getransporteerd wordt naar het opgegeven bedrijf, is essentieel om het milieu effectief tegen overbemesting te kunnen beschermen. Daarom is het noodzakelijk dat de meststroom in de gehele keten van producent tot eindgebruiker transparant is en dat van de afvoer van dierlijke mest adequaat administratief verantwoording wordt afgelegd. Dit wordt gedaan met een Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM).

Het VDM is een belangrijk instrument om de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen in beeld te krijgen. Het VDM is een transportdocument, dat aan een vracht dierlijke meststoffen gekoppeld is. Dit document is tijdens het transport aanwezig vanaf het moment van laden tot het moment van lossen. Voor het vervoer van een vracht dierlijke meststoffen wordt door de leverancier, de vervoerder en de afnemer gezamenlijk een vervoersbewijs ingevuld. Samen zorgen zij ervoor dat het vervoersbewijs volgens de regels uit artikel 54 volledig en naar waarheid wordt ingevuld en ondertekend (artikel 53, eerste en tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet). Als het vervoersbewijs niet op tijd, niet volledig en niet naar waarheid wordt ingediend, kan een boete worden opgelegd van respectievelijk € 100, € 200 of € 300.

Gecombineerde opgave

Een belangrijk administratief voorschrift staat in artikel 26 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Dit artikel is de basis voor de Gecombineerde opgave. Het verplicht gebruikers van landbouwgrond om jaarlijks op uiterlijk 15 mei gegevens door te geven over oppervlakte, gewasteelt en ligging van de percelen. Voor het niet doorgeven van deze gegevens wordt een boete opgelegd van € 300. Voor het niet op tijd doorgeven is de boete € 100, voor het niet volledig doorgeven € 200 en het niet naar waarheid doorgeven € 300.

Gegevens op verzoek en de Aanvullende gegevens landbouwbedrijven

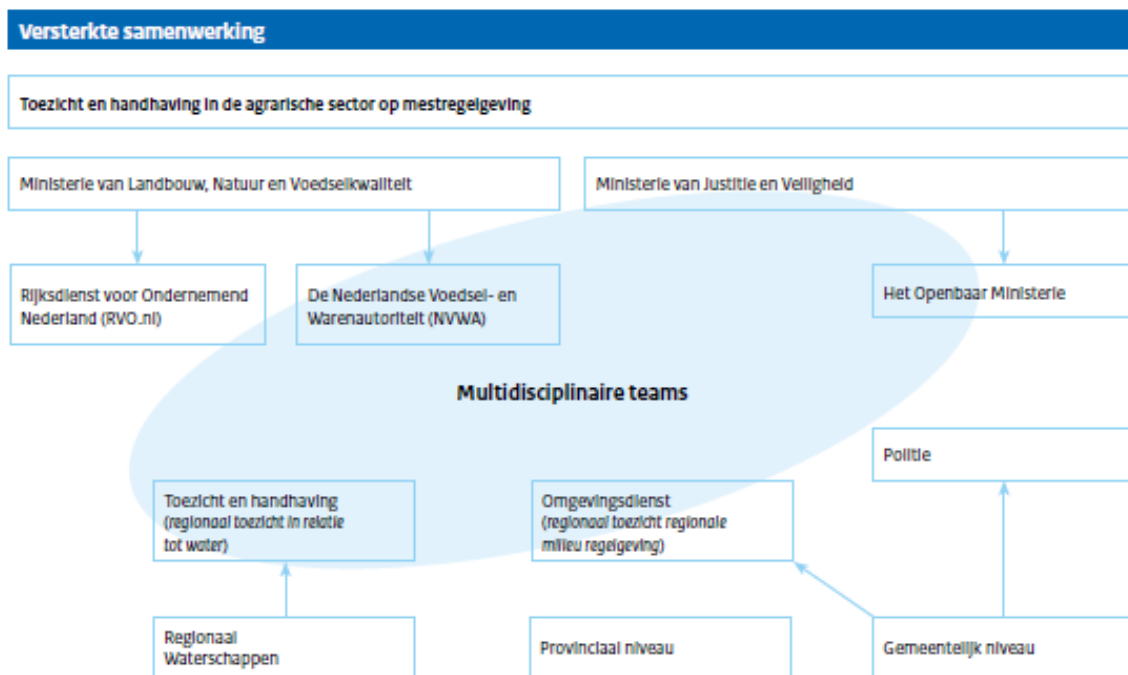
Naast het doorgeven van gegevens in de Gecombineerde opgave moeten landbouwers ook in het algemeen op verzoek gegevens uit de administratie verstrekken (artikel 35 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet). Voor het niet op tijd, niet volledig, niet naar waarheid of niet doorgeven van deze gegevens is de boete respectievelijk, € 100, € 200, €300 en €300. Zo moeten landbouwers bijvoorbeeld voor 1 februari de Aanvullende gegevens landbouwbedrijven (AGL) invullen. In het formulier moet een landbouwer zijn eindvoorraad meststoffen doorgeven. De mestvoorraad wordt per mestcode in tonnen en in kilo stikstof en fosfaat opgegeven. Voor het bepalen van de stikstof- en fosfaatgehalten moet de landbouwer uitgaan van de best beschikbare gegevens (de zogenaamde analysegegevens). De gegevens zijn belangrijk om op tijd te kunnen controleren of aan de meststelsels wordt voldaan.

3. Handhavingsbeleid

Wet- en regelgeving moet worden nageleefd. Dat gaat niet altijd vanzelf. Nederland heeft dan ook een versterkte handhavingsstrategie opgesteld om fraude terug te dringen en het naleven van wet- en regelgeving te verhogen (Kamerstuk 33037, nr. 311). Er wordt nadruk gelegd op de groepsdynamiek en het gevoel van urgentie vanuit de sector. Zo moet een gedragsverandering tot stand worden gebracht om het speelveld om te buigen in het voordeel van de ondernemers die zich aan de regels houden. Dit kan door het versterken van preventieve en repressieve maatregelen.

Het uitgangspunt blijft dat de sector zelf verantwoordelijk is. Daarom zijn de preventieve maatregelen gericht op het ondersteunen van ondernemers die volgens de regels willen werken. De repressieve maatregelen worden risico- en doelgericht genomen, zodat de (herhaalde) overtreder deze maatregelen zo veel mogelijk voelt. Het doel is om het onaantrekkelijk te maken om te frauderen door de kans om betrapt te worden te vergroten en de mogelijkheden om te frauderen te beperken.

Door de versterkte handhavingsstrategie wordt op basis van een risicoanalyse inzet gedeeltelijk gebiedsgericht ingezet. Het gaat hierbij om gebieden waar verbetering van de waterkwaliteit achterblijft of afneemt, vermoedelijk doordat meer mest wordt uitgereden dan mag volgens de gebruiksnormen. Het gaat hierbij om de risicogebieden de Peel, de Gelderse Vallei en Twente. Deze gebieden zijn in beeld gekomen door rekening te houden met de hoeveelheid beschikbare landbouwgrond, de oppervlakte zand- of lössgrond, de oppervlakte maïs en het mestoverschot in de bewuste gebieden. In deze gebieden zijn niet alleen RVO en de NVWA actief. Er wordt in breder verband samengewerkt om te zorgen dat de mestregelgeving wordt nageleefd, zie figuur 1.



Figuur 1: Versterkte samenwerking voor toezicht en handhaving op mestregelgeving

Niet alleen voor specifieke gebieden vindt intensivering plaats. Ook individuele bedrijven die herhaaldelijk overtredingen begaan kunnen onder verscherpt toezicht komen. Bedrijven worden dan vaker gecontroleerd.

Jaarlijks wordt door RVO en de NVWA een handhavingsplan mestbeleid opgesteld. Het handhavingsplan maakt duidelijk welke middelen worden gebruikt, welke activiteiten op hoofdlijnen worden ondernomen en wat de verwachte resultaten zijn.

4. Toezicht door de NVWA

4.1 Algemeen

De NVWA controleert de naleving van de regels van het mestbeleid. De NVWA kent een algemeen interventiebeleid.⁴ Dit beschrijft het beleid van de NVWA om overtredingen te stoppen en herhaling ervan te voorkomen. Deze overtredingen komen o.a. aan het licht bij toezicht, keuring, inspectie en productonderzoek. Het Algemeen Interventiebeleid NVWA beschrijft ook de methode waarmee de NVWA de interventie vaststelt. Dit wordt gekoppeld aan de ernst van de overtredingen en aan de risico's die verbonden zijn met het proces en/of de productie waarmee de betreffende ondernemer of persoon zich bezighoudt.

Bij het bepalen van de juiste interventie door de NVWA wordt rekening gehouden met

- a. de ernst, omvang en het karakter van de overtreding;
- b. de feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan;
- c. de voorgeschiedenis van degene die met een interventie te maken krijgt;
- d. het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel: de aard en de zwaarte van de interventie zijn afgestemd op geconstateerde overtredingen en de specifieke feiten en omstandigheden.

4.2 Toezicht op de Meststoffenwet

In aanvulling op het algemene interventiebeleid is er voor het meststoffenbeleid specifiek interventiebeleid.⁵ In dit beleid zijn de interventies beschreven per specifieke overtreding. Het specifiek interventiebeleid verdeelt overtredingen in geringe overtredingen (D), overtredingen (C), ernstige overtredingen (B) en zeer ernstige overtredingen (A) en koppelt daar een interventie aan.

De NVWA heeft alle overtredingen die krachtens de Meststoffenwet kunnen worden begaan aangemerkt als ernstige overtredingen (B). De NVWA karakteriseert deze overtredingen als feiten die naar hun aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor natuur en het milieu, de veiligheid van de mens, de gezondheid van mens, dier of plant of het dierenwelzijn. Ernstige overtredingen (B) worden bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd. Bij deze overtredingen wordt ook een sanctionerende en/of een corrigerende interventie opgelegd. Aan dit type overtredingen gaat dus geen waarschuwing vooraf.

4.3 Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving

Bij het vaststellen van één of meerdere overtredingen wordt in beginsel bestuursrechtelijke handhaving ingezet. Deels worden hiertoe de bevindingen van de NVWA-inspecties omschreven in boeterapporten, die voor de afhandeling naar RVO 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 doorgegeven.

Soms wordt strafrechtelijke handhaving ingezet. Dat gebeurt als de wet dit bepaalt (Besluit gebruik Meststoffen, productierechten en fosfaatrechten) en bij herhaalde, grote overtredingen, overtredingen gepleegd in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies. De strafrechtelijke handhaving doet de NVWA onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Het OM maakt samen met de directie handhaven van de NVWA jaarlijks afspraken over de handhavinginszetting. Deze jaarlijkse afspraken staan in het handavingsarrangement. Hierin wordt invulling gegeven aan de verschillende verantwoordelijkheden. Er worden kwantitatieve en

⁴ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid/algemeen-interventiebeleid>

⁵ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid/interventiebeleid-meststoffen>

kwalitatieve afspraken gemaakt. Deze staan ook in de jaarplannen van de NVWA. Bij strafrechtelijke handhaving speelt de Milieukamer ook een rol. De Milieukamer bestaat uit de NVWA, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nationale Politie en het Functioneel Parket. De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit staat onder leiding van het Functioneel Parket (FP). Dat richt zich naast milieucriminaliteit ook op de aanpak van fraude. De intake van strafrechtelijke onderzoeken ligt bij de Milieukamer en het selectieoverleg tussen de NVWA en FP.

4.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving kent preventieve en bestraffende maatregelen. Het geven van een waarschuwing, het gebruiken van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) heeft een preventief karakter. Het is gericht op het beëindigen van illegale situaties, het zo veel mogelijk herstellen van de gevolgen ervan en het voorkomen van herhaling.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met bestraffend karakter. Er wordt niet alleen economisch voordeel weggenomen, maar ook leed toegevoegd. Dat heeft een afschrikwekkend effect. 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 (vanaf 2018).

Bij een overtreding van administratieve voorschriften of van voorschriften voor de bepaling van een hoeveelheid wordt een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal € 300 per overtreding. De controle van de gebruiksnormen, de verantwoordingsplicht, het stelsel van verplichte mestverwerking en de verantwoorde groei melkveehouderij (inclusief grondgebonden groei melkveehouderij) vindt plaats na afloop van een jaar. Bij het overtreden van een of meerdere gebruiksnormen en/of de verantwoordingseisen wordt een bestuurlijke boete opgelegd van € 7 per kilogram stikstof en € 11 per kilogram fosfaat. Hiervoor is een maximum van € 87.000 voor een natuurlijk persoon en € 870.000 voor rechtspersonen.⁶

Het kan zijn dat de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en de stikstofgebruiksnorm zijn overschreden. Als het tarief van € 7 al is toegepast voor het overschrijden van de gebruiksnorm dierlijke meststoffen, is het tarief voor het overschrijden van de stikstofgebruiksnorm € 3,50.

Als de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm zijn overschreden, geldt een tarief van € 5,50 voor de kilogrammen fosfaat, die overeenkomen met het aantal kilogram stikstof waarmee de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is overschreden.

Als er tegelijk een overtreding van de gebruiksnormen en de verantwoordingsplicht is, wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor dezelfde hoeveelheid stikstof en fosfaat waarmee de gebruiksnorm dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm en de fosfaatgebruiksnorm zijn overschreden.

4.3.2 Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving kan gecombineerd worden met bestuursrechtelijke handhaving. De uitvoering van strafrechtelijke handhaving is bij het Openbaar Ministerie. De regels rondom productierechten en de voorschriften voor de minimum opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen worden strafrechtelijk gehandhaafd. Hetzelfde geldt voor het uitrijden van mest buiten de uitrijdperiodes, het negeren van de regels voor het telen van een vanggewas of het scheuren van gras als dat niet mag. Daarnaast bepalen vier criteria of de feiten strafrechtelijk worden

⁶ De maximale boete die kan worden opgelegd is wel afhankelijk van het jaar waarin de overtreding heeft plaatsgevonden. De boetes die maximaal opgelegd kan worden is in de loop der jaren verhoogd.

gehandhaafd. Het moet gaan om herhaalde overtredingen, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen gepleegd in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies.

1. *Herhaalde overtredingen*

Dit gaat om herhaalde overtredingen van de gebruiksvoorschriften en de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest. Deze worden strafrechtelijk gehandhaafd als de betrokken agrarisch ondernemer of het intermediair in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het geconstateerde feit dezelfde norm minstens twee keer eerder heeft overtreden. Er moet dan steeds de maximale bestuurlijke boete (€ 87.000 / € 870.000) opgelegd zijn en deze besluiten moeten onherroepelijk zijn.

2. *Aanmerkelijke overtredingen*

Het tweede is het criterium van de aanmerkelijke overtredingen. Ook dit zijn aanmerkelijke overtredingen van de gebruiksnormen en verantwoordingsplicht. 'Aanmerkelijk' kan een absolute en relatieve betekenis hebben. In absolute zin gaat het om overtredingen van zo'n grote omvang, dat het maximale boetebedrag hoger zou zijn dan € 87.000 / € 870.000. In relatieve zin gaat het om een overschrijding van meer dan 50% van de gebruiksnorm per hectare of het niet kunnen verantwoorden van meer dan 50% van de aangevoerde of geproduceerde hoeveelheid dierlijke mest. De bestuurlijke boete voor die overtreding zou minstens € 25.000 / € 250.000 zijn.

3. *Overtredingen gepleegd in georganiseerd verband*

Het derde criterium betreft overtredingen gepleegd in georganiseerd verband. Bij het geconstateerde feit zijn dan verschillende bedrijven of ondernemingen betrokken. Hierbij worden in overleg met elkaar gegevens en administraties vervalst en controleurs misleid of tegengewerkt. Deze overtredingen zijn naar hun aard ernstige regelovertredingen, waarvoor een bestuurlijke behandeling niet passend wordt gevonden.

4. *Complexe, frauduleuze constructies*

Bij complexe, frauduleuze constructies is het belangrijk dat het gaat om een vermoeden van ernstige regelovertredingen en schimmige en geheime ontduiking van wet- en regelgeving. Daarbij staat een overtreding na uiterst complex feitenonderzoek vast, staan grote maatschappelijke belangen op het spel en is de rechtsorde geschokt. Dit criterium speelt een rol bij overtredingen, waarvoor bij een bestuurlijke afhandeling waarschijnlijk de maximale boete (artikel 62 van de Meststoffenwet) zou worden opgelegd en waarbij er redenen zijn om fraude te vermoeden.

Strafrechtelijke handhaving wordt alleen gebruikt als het niet naleven van een regel van ordeningsrecht herhaaldelijk, grootschalig, in crimineel verband en/of via complexe frauduleuze constructies plaatsvindt. Zo'n overtreding vraagt om een andere reactie dan het opleggen van een bestuurlijke boete. Strafrechtelijk handhaven gaat in deze gevallen voor bestuursrechtelijk handhaven. Voor strafrechtelijke handhaving wordt gekozen als:

- bestuurlijke handhaving te weinig effect heeft;
- de overtreding zo groot is dat alleen een geldboete niet bestraffend genoeg is;
- de regelgeving in georganiseerd verband doelbewust omzeild wordt;
- illegale acties via complexe, frauduleuze constructies buiten het zicht gehouden worden.

In dit soort gevallen past een straf die verder gaat dan een bestuurlijke boete. Voor de juridische houdbaarheid van de bewijslast is een zorgvuldige onderbouwing van de toezichthouders nodig. De complexiteit van de wet- en regelgeving vraagt om hoogwaardige (juridische) expertise om tot succesvolle vervolging te komen. Bij een vaker herhaalde overtreding of een aanmerkelijke overtreding zal een overtreder moeten merken dat illegaal handelen niet loont. Bij dit soort overtredingen wordt het voordeel dat iemand had door zijn overtreding weggenomen, naast het opleggen van een geldboete of een wel of niet voorwaardelijke vrijheidsstraf. Bij overtredingen in georganiseerd verband of frauduleuze constructies geeft strafrechtelijke handhaving de mogelijkheid om een wel of niet voorwaardelijke bestraffing met een vrijheidsstraf op te leggen.

Waar nodig wordt dat gedaan in combinatie met een straf, zoals een ontzetting van rechten, het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming of het openbaar maken van de rechtelijke uitspraak.

5. RVO

5.1 Is er een overtreding?

De regels van de Meststoffenwet bepalen de normen waaraan een bedrijf moet voldoen. Deze regelgeving bepaalt of een overtreding heeft plaatsgevonden. Voordat een overtreding wordt vastgesteld wordt getoetst of RVO beschikt over de juiste feiten. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van een zienswijzeprocedure (zie paragraaf 5.1.1).

In dit hoofdstuk zal allereerst per stelsel worden uiteengezet welke bijzonderheden zich kunnen voordoen en op welke wijze RVO hiermee omgaat om te bepalen of van een overtreding sprake is. Daarna wordt de invloed van de vrije bewijsleer toegelicht. Ook worden de onderdelen benoemd waar in het bijzonder rekening gehouden wordt met de vrije bewijsleer. Tot slot wordt kort aandacht besteed aan de manier waarop RVO omgaat met feitelijk leidinggevend en of medeplegers. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de verjaring van overtredingen.

5.1.1 Zienswijzeprocedure

Bij boetes van meer dan € 340 moet volgens artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht een rapport of proces-verbaal worden opgemaakt. Ook moet de overtreder de gelegenheid krijgen om zijn zienswijze naar voren te brengen voordat er een boete wordt opgelegd. RVO houdt hier natuurlijk rekening mee. RVO gebruikt de zienswijzeprocedure ook als een boetebesluit is opgebouwd uit meerdere overtredingen. Dat wordt gedaan bij boetes die lager zijn dan € 340, maar die in totaal uitkomen op een bedrag van meer dan € 2.500.

RVO probeert bij een zienswijzeprocedure telefonisch in contact te komen met de overtreder. Met dit contact wordt geprobeerd te voorkomen dat een bedrijf wordt overvallen door een boetebesluit. Bij boetes waar een onderzoek van de NVWA aan voorafgegaan is, is een bedrijf zich vaak al bewust van de situatie. Toch wordt duidelijkheid over het onderzoek en informatie over het verdere proces ook in die omstandigheden meestal op prijs gesteld.

De zienswijzeprocedure begint met het versturen van het boetevoornemen. In dit voornemen wordt beschreven wat geconstateerd is en welke consequenties dat heeft. Ook wordt hierin een redelijke termijn gegeven, waarbinnen het bedrijf kan reageren. Als het van toepassing is, ontvangt het bedrijf bij het voornemen ook het NVWA-rapport en andere beschikbare informatie op basis waarvan de voornemenbrief is gemaakt. Een bedrijf mag na het indienen van een schriftelijke zienswijze ook een mondelinge toelichting geven (al dan niet samen met een gemachtigde).

5.1.2 Gebruiksnormenstelsel

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4.1 wordt met een rekensom beoordeeld of een bedrijf zich aan de gebruiksnormen heeft gehouden. De hoeveelheid meststoffen die een bedrijf in een jaar mag hebben gebruikt, wordt berekend op basis van de productie, de aan- en afvoer van dierlijke mest en de ontwikkeling van de voorraad op het bedrijf op jaarbasis. Het saldo van deze som wordt afgezet tegen de plaatsingsruimte van een bedrijf in dat jaar. In deze paragraaf wordt beschreven welke onderwerpen van invloed zijn op het oordeel of de gebruiksnormen zijn overtreden.

5.1.2.1 Gehouden dieren

Het aantal in een jaar gehouden dieren is nodig om te bepalen hoeveel dierlijke meststoffen door het bedrijf zijn geproduceerd. Het aantal gehouden dieren moet hiervoor worden ingedeeld volgens bijlage D van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Bij een fysieke controle stelt de NVWA het aantal in een jaar gehouden dieren doorgaans vast door de administratie van het bedrijf te onderzoeken. Soms wordt het aantal dieren vastgesteld door een specifieke brief van RVO. Daarin wordt een bedrijf gevraagd inzichtelijk te maken hoeveel dieren van een bepaalde categorie in een bepaald jaar zijn gehouden.

Er is weinig discussie over het aantal in een jaar gehouden dieren. Dit komt waarschijnlijk doordat in het onderzoek wordt uitgegaan van de gegevens die het bedrijf zelf heeft geregistreerd. Een

andere reden kan zijn dat het aantal dieren dat door een bedrijf is geregistreerd, ook kan worden vergeleken met gegevens die in I&R zijn opgenomen, het aantal productierechten van een bedrijf en overige producten die van het bedrijf worden aan- en afgevoerd.

5.1.2.2 Tot het bedrijf behorende (landbouw)grond

Om te bepalen hoe groot de plaatsingsruimte is waarover een bedrijf beschikt dient te worden bepaald wat de aard is van de grond die tot het bedrijf behoort. Er wordt onderscheid gemaakt tussen landbouwgrond, natuurgrond/natuurterrein en overige grond. Landbouwgrond is grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend. De plaatsingsruimte van natuurterrein hangt af van het beheersregime en of het om grasland gaat. Ten slotte kan ook plaatsingsruimte volgen uit de beschikbaarheid van overige grond. Dit betreft grond die niet als landbouwgrond, of natuurgrond kan worden aangemerkt. Dit zijn bijvoorbeeld sportvelden, campings, plantsoenen, volkstuinen en grasland waar hobbydieren grazen. Voor alle soorten grond zijn in wet- en regelgeving specifieke gebruiksnormen.

De kwalificatie of sprake is van landbouwgrond of van natuurgrond vormt in de praktijk soms onderdeel van geschil. Bij het beoordelen om welk type grond het gaat wordt eerst gekeken naar de bestemming en afspraken die zijn gemaakt over het beheer van die grond. Bij twijfel wordt in sommige gevallen op andere manieren de functie van een perceel bepaald.

Een bedrijf moet de daadwerkelijke beschikkingsmacht over landbouwgrond hebben. Dat betekent dat een bedrijf in de praktijk het teeltplan en het bemestingsplan op elkaar af moet kunnen stemmen. Het moet deze plannen ook in onderlinge samenhang kunnen realiseren. Dit is aannemelijk als een bedrijf een geldige juridische titel voor de landbouwgrond heeft (eigendom, huur, pacht of grondgebruikersverklaring). Een bedrijf geeft de landbouwgrond waarover het beschikt door in de Gecombineerde opgave. In de praktijk is de vraag of een bedrijf de beschikkingsmacht over landbouwgrond heeft regelmatig onderdeel van geschil. Als bij controle blijkt dat landbouwgrond niet tot een bedrijf behoort, levert dit vaak problemen op bij de verantwoording van de mineralenbalans. Wanneer er wel sprake is van landbouwgrond, maar niet van beschikkingsmacht, kan de grond aangemerkt worden als 'overige grond' of 'natuur'. De productie van mest op en de afvoer naar de natuurgrond of overige grond wordt wel meegenomen. In de praktijk ontstaat ook regelmatig discussie over de omvang en ligging van percelen. Discussie hierover vindt ook vaak plaats door de Gecombineerde opgave. Dan moet een bedrijf de ligging en omvang van een perceel aangeven.

Als het type grond is bepaald en de omvang en ligging zijn vastgesteld, speelt ook de grondsoort een rol. Er zijn vier grondsoorten: klei, veen, zand en löss. Bij het bepalen van de grondsoort is de kaart in bijlage I van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet leidend. Soms is er discussie over de grondsoort van een perceel. De eigenaar van de grond krijgt dan de gelegenheid om met een representatief bodemonderzoek te laten zien dat de indeling van een specifiek perceel op de kaarten niet klopt.

Speciale aandacht is er voor waterkeringen. Vaak zal een bedrijf bij waterkeringen niet het teeltplan en het bemestingsplan op elkaar kunnen afstemmen. Voor deze grond beschikt het bedrijf dan ook niet over voldoende beschikkingsmacht om het tot het eigen bedrijf te kunnen rekenen. De waterkering telt dan ook niet mee als grond die bij het bedrijf is gebruik is. De grond telt ook niet mee bij de beoordeling of 80% van de grond die bij het bedrijf in gebruik is uit grasland bestaat. Dit is een eis die aan het verkrijgen van derogatie is verbonden. Het gaat in deze gevallen om overige grond. Afhankelijk van de afspraken die hierover gemaakt zijn met de in gebruik gevende organisatie, mag hier maximaal 170 kilogram stikstof en 80 kilogram fosfaat per hectare op worden uitgereden.

5.1.2.3 Aan- en afvoer van dierlijke mest

Aan- en afvoer van dierlijke mest bepaalt de mate waarin gebruik van dierlijke meststoffen op een bedrijf wordt aangenomen. Voor het vervoer van dierlijke mest gelden diverse regels. Bij de aan- en afvoer van mest wordt door de betrokkenen een Vervoersbewijs dierlijke mest (VDM) ingevuld en digitaal verstuurd naar RVO. Op basis van deze VDM's bepaalt RVO hoeveel mest op een bedrijf is aan- en afgevoerd. Afhankelijk van de omstandigheden waaronder het vervoer heeft plaatsgevonden wordt de vervoerde mest ook gewogen en geanalyseerd om te bepalen hoeveel stikstof en fosfaat in de mest is vervoerd.

RVO accepteert niet in alle gevallen de aan- en afvoer die wordt gemeld. Als onrealistische waarden worden gerapporteerd worden deze bijgesteld. En soms worden vrachten hierdoor volledig buiten beschouwing gelaten (zie 5.1.5.). Ook als uit onderzoek blijkt dat vrachten die zijn gemeld niet hebben plaatsgevonden of als betrokkenen RVO bewust hebben willen misleiden worden vrachten met een beroep op artikel 3 van de Meststoffenwet afgekeurd.

5.1.2.4 Begin- en eindvoorraad

Via de Aanvullende gegevens landbouwer (AGL) moet een bedrijf voor 1 februari van een jaar de mestvoorraad aan het einde van het vorige jaar doorgeven. Een bedrijf bepaalt de hoeveelheid stikstof en fosfaat in de dierlijke mest in de eindvoorraad met de best beschikbare gegevens. Dit betekent dat als analysegegevens van de volledige mestvoorraad bekend zijn, die gegevens gebruikt moeten worden. Als deze niet beschikbaar zijn, kan de voorraad worden vastgesteld door gebruik te maken van het gewogen gemiddelde van de hoeveelheid stikstof en fosfaat van de afgevoerde dierlijke mest (per mestsoort). Als ook deze gegevens niet beschikbaar zijn, kan de voorraad worden bepaald met forfaitaire gehalten.

Bij het bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte in de op het bedrijf opgeslagen hoeveelheid dierlijke meststoffen, kan het betekenen dat het best beschikbare gegeven voor het bepalen van de voorraad afwijkt van een eerder of later kalenderjaar.

Bij een controle op de gebruiksnormen zijn de gegevens die een bedrijf in de AGL heeft opgegeven leidend. Toch wordt bij een gebruiksnormencontrole, waarbij de begin- en eindvoorraad in een kalenderjaar bepaalt hoeveel dierlijke mest uit dan wel in opslag is gegaan, niet altijd gerekend met de waarden die een bedrijf in de AGL heeft opgegeven. Bij een gebruiksnormencontrole over een jaar worden twee leidende principes gebruikt.

Allereerst wordt zowel de begin- als eindvoorraad van het jaar dat wordt gecontroleerd bepaald met wettelijk vastgestelde normen (forfaits), of met bedrijfsspecifieke gegevens. Bij de controle over een bepaald jaar wordt niet op beide manieren gerekend.

Daarnaast wordt gerekend met de best beschikbare waarden. Forfaits worden pas gebruikt als er onvoldoende aanknopingspunten zijn om met bedrijfsspecifieke gegevens te rekenen. In bijlage 8 wordt op basis van het voorgaande voor het controlejaar 2017 uiteengezet op basis van welke gegevens de voorraad wordt vastgesteld.

Bij het bepalen van de voorraad spelen afgezien van bovengenoemde hoofdregels enkele bijzonderheden. Zo wordt rekening gehouden met bedrijven die naast mestafvoer, ook te maken hebben met de aanvoer van dierlijke mest. Als blijkt dat de geanalyseerde aangevoerde mest in het jaar van onderzoek opgeslagen is dan kan deze betrokken worden bij het bepalen van de voorraden. In dit geval mag met de aangevoerde gehalten voor de aangevoerde tonnen worden gerekend. Als voorwaarde geldt wel dat (1) bij de aanvoer van de mest gebruik is gemaakt van goedgekeurde AGR/GPS apparatuur en (2) op basis van de GPS gegevens naar de opslag blijkt dat de aangevoerde mest in het jaar van onderzoek niet wordt uitgereden.

Een tweede bijzonderheid heeft betrekking op het gebruik van BEX. Wanneer in het jaar van onderzoek geen afvoer plaats heeft gevonden en ook in het voorliggende jaar geen afvoer is geregistreerd kan de voorraad niet worden bepaald aan de hand van een BEX berekening.

5.1.2.5 Derogatie

Of een bedrijf recht heeft op derogatie bepaalt vaak of een bedrijf zich gehouden heeft aan de gebruiksnormen. Een bedrijf kan gebruik maken van derogatie als het de voorwaarden naleeft die aan derogatie verbonden zijn. Het oordeel of een bedrijf zich heeft gehouden aan de derogatievoorwaarden is daardoor indirect ook van invloed op de vraag of het bedrijf binnen de gebruiksnormen is gebleven. In bijlage 1 staat beleid dat voor derogatie wordt gebruikt. Daarin is te zien dat soms, eenmalig een kleine afwijking van de norm wordt geaccepteerd. Vaak leidt het niet naleven van de voorwaarden tot het intrekken van de derogatievergunning. Ook is uit het document op te maken dat de gebruiksnormenboete soms wordt verlaagd als deze boete komt door het niet naleven van specifieke voorwaarden die aan de derogatie zijn verbonden. RVO is zeer terughoudend met het accepteren van overmachtssituaties.

5.1.2.6 Stikstofdifferentiatie

Bedrijven die de afgelopen drie jaar hoge opbrengsten hadden voor suikerbieten, fritesaardappelen, tarwe of gerst op klei mogen extra stikstof gebruiken. Dit heet stikstofdifferentiatie. Om gebruik te mogen maken van deze verhoging moet een bedrijf zich op tijd aanmelden en aantonen dat het de afgelopen drie jaar bovengemiddeld hoge opbrengsten had. Een bedrijf dat niet of niet volledig voldoet aan de voorwaarden, kan geen gebruik maken van de hogere gebruiksnorm. Als wordt geconstateerd dat een bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden voor stikstofdifferentiatie, kan dat dus leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overtreden. In bijlage 2 is te zien hoe RVO omgaat met bedrijven zich niet, of niet volledig hebben gehouden aan de voorwaarden voor stikstofdifferentiatie.

5.1.2.7 Fosfaatdifferentiatie

Op percelen met een neutrale of lage fosfaattoestand mag meer fosfaat worden gebruikt. Dit wordt fosfaatdifferentiatie genoemd. Voorwaarde is wel dat een bedrijf zich voor specifieke percelen op tijd aanmeldt via de Gecombineerde opgave. Het bedrijf moet deze percelen ook laten bemonsteren door een geaccrediteerd laboratorium. Een bedrijf dat niet volledig voldoet aan de voorwaarden kan geen gebruik maken van de hogere fosfaatgebruiksnorm. Als wordt geconstateerd dat een bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden voor fosfaatdifferentiatie kan dat dus leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overtreden. In bijlage 3 is te zien hoe RVO omgaat met bedrijven zich niet, of niet volledig hebben gehouden aan de voorwaarden voor fosfaatdifferentiatie.

5.1.2.8 Fosfaat verrekenen

Akkerbouwers die dierlijke mest gebruiken op bouwland en daarbij te veel fosfaat hebben gebruikt, kunnen dit compenseren. Dit heet fosfaatverrekening. Fosfaatverrekening is mogelijk als:

- het om minder dan 20 kilogram fosfaat per hectare gaat;
- het bedrijf zich op tijd heeft aangemeld voor fosfaatverrekening;
- het te veel gebruikte fosfaat direct in het volgende jaar wordt gecompenseerd.

Een bedrijf dat niet volledig voldoet aan de voorwaarden kan geen gebruik maken van fosfaatverrekening. Als wordt geconstateerd dat een bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden voor fosfaatverrekening, kan dat dus leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overtreden. In bijlage 4 is te zien hoe RVO omgaat met bedrijven die zich niet, of niet volledig hebben gehouden aan de voorwaarden voor fosfaatverrekening.

5.1.2.9 Equivalente maatregelen

Landbouwers die de afgelopen jaren hogere gewasopbrengsten hadden, of rijenbemesting in maïs toepassen op zand- en lössgrond kunnen een extra stikstof- of fosfaatsnorm gebruiken. Dit kan door de zogenaamde equivalente maatregelen. Onder bepaalde voorwaarden mag extra bemest worden. Er zijn vier verschillende maatregelen:

- extra stikstof bij hogere opbrengsten
- extra fosfaat bij een lage fosfaattoestand en hoge opbrengsten*
- extra fosfaat bij een neutrale fosfaattoestand en hoge opbrengsten*
- extra stikstof bij rijenbemesting in maïs

** Deze twee equivalente maatregelen zijn vervallen per 1 januari 2020.*

Een voorwaarde is wel dat de landbouwer zich meldt bij RVO voor één of meer maatregelen. Hoeveel de stikstof- of fosfaatgebruiksnorm wordt verhoogd, hangt af van de maatregel, het gewas, de grondsoort en de gemiddelde gewasopbrengst van de totale oppervlakte van dit gewas. Als wordt geconcludeerd dat een bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden voor de equivalente maatregelen, valt het bedrijf terug naar de reguliere gebruiksnormen. Dit kan leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overtreden.

5.1.3 Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij

Voor het beoordelen of een bedrijf zich heeft gehouden aan de mestverwerkingsplicht of de regels voor een verantwoorde groei van de melkveehouderij wordt gebruik gemaakt van gegevens die ook relevant zijn voor het stelsel van gebruiksnormen. Dit betekent dat de onderwerpen uit paragraaf

5.1.2 ook doorwerken in de beoordeling of een overtreding van de mestverwerkingsplicht of verantwoorde groei melkveehouderij wordt vastgesteld.

5.1.4 Vrije bewijsleer

De vrije bewijsleer is in het algemeen het recht van iemand die wordt vervolgd van het plegen van een strafbaar feit, om alle bewijzen aan te voeren waaruit het tegendeel blijkt. Binnen het mestbeleid speelt de vrije bewijsleer een grote rol bij het gebruiksnormenstelsel en de verantwoordingsplicht (artikel 7 en 14 van de Meststoffenwet) en de stelsels van verplichte mestverwerking (artikel 21 en 33a van de Meststoffenwet).

De hoeveelheid dierlijke meststoffen die een bedrijf in een jaar heeft gebruikt, wordt bepaald door de hoeveelheid geproduceerde, aangevoerde en per saldo uit opslag gekomen hoeveelheid dierlijke meststoffen bij elkaar op te tellen en de uitkomst te verminderen met de in dat jaar van het bedrijf afgevoerde dierlijke meststoffen. De hoeveelheid die overblijft, moet binnen de gebruiksnormen plaatsbaar zijn op grond die bij het bedrijf in gebruik is. Als dat niet het geval is, wordt aangenomen dat het bedrijf meer mest heeft gebruikt dan de gebruiksnormen toestaan.

Om vast te stellen of een bedrijf zich aan de gebruiksnormen houdt, worden aannames gedaan. Het gaat daarbij vooral om aannames over de hoeveelheid meststoffen die door dieren wordt geproduceerd en de manier waarop de mestvoorraad wordt bepaald. Deze aannames kunnen ertoe leiden dat een bedrijf een schending van de gebruiksnormen wordt aangerekend, terwijl het bedrijf met de mest die het effectief heeft aangewend de geldende gebruiksnormen niet heeft overtreden. De vrije bewijsleer geeft bedrijven in deze situatie de ruimte om te onderbouwen dat ze zich in hun specifieke situatie wel aan de gebruiksnormen hebben gehouden. De normen waarmee wordt bepaald of de gebruiksnormen zijn overtreden, zijn wetenschappelijk onderbouwd. Daarom is er een drempel om goed te kunnen aantonen dat de gebruiksnormen in een bepaalde situatie niet, of in mindere mate, overtreden zijn.

In de praktijk zijn door de jaren heen concrete uitwerkingen van de vrije bewijsleer ontstaan. Deze uitwerkingen gaan bijvoorbeeld over de mestproductie (BEX/brijvoer aan varkens) en de opslag (stikstofgat en bezinklaag). Er zijn ook beleidslijnen ontwikkeld voor (bemonsterde) afvoer, die bepalend zijn voor de vraag of RVO iets als een overtreding ziet.

5.1.4.1 Mestproductie - Bedrijfsspecifieke excretie (BEX)

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de melkveehouderij hebben in 2006 samen de 'Handreiking bedrijfsspecifieke excretie melkvee' (Handreiking BEX) laten ontwikkelen. De Handreiking BEX is gemaakt op basis van wetenschappelijke kennis van de Wageningen University & Research met betrokkenheid van LTO Nederland, het toenmalige Productschap Zuivel en de voorganger van Eurofins (Bedrijfslaboratorium voor Grond- en Gewasonderzoek (BLGG)). Het toetsen ervan vond plaats op bedrijven die deelnamen aan het project Koeien en Kansen.

De Handreiking BEX is in de eerste plaats een instrument van de sector. De melkveehouder kan deze voor vrije bewijsleer gebruiken om af te wijken van de forfaitaire excretienormen van melkvee uit de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De betrokkenheid van LNV was en is vooral gericht op een instrument dat qua berekeningswijze vertrouwen geniet. In 2006 vond LNV de berekeningsmethodiek van het instrument voldoende betrouwbaar voor toepassing in de praktijk en wordt sindsdien op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aangeboden voor toepassing.

Als melkveebedrijven voldoen aan de voorwaarden uit de Handreiking BEX, kunnen ze hier gebruik van maken voor de vrije bewijsleer. Als een melkveebedrijf gebruikmaakt van de Handreiking BEX, is dat voor RVO en NVWA reden om aan te nemen dat de werkelijke uitstoot met dit instrument anders kan zijn dan op basis van de forfaits berekend wordt. Er wordt dan vooral gecontroleerd of de gegevens goed zijn ingevoerd en of de resultaten van de Handreiking BEX aannemelijk zijn. Als op basis daarvan overtuigend kan worden onderbouwd waarom de uitstoot van stikstof en fosfaat op bedrijfsniveau (en niet per dier) afwijkt van de forfaits, dan houden RVO en NVWA daar rekening mee bij de stelsels van gebruiksnormen, mestverwerkingsplicht en verantwoorde groei melkveehouderij. De Handreiking BEX kan niet worden gebruikt voor het fosfaatrechtenstelsel.

5.1.4.2 Mestproductie - 18% correctie fosfaat bij voeren van brijvoer aan varkens

Brijgevoerde varkens leggen 18% meer fosfaat vast dan drooggevoerde varkens (11,9 tegenover 10,1 gram per kilo levend gewicht). Dit blijkt uit onderzoek van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet. Omdat er meer fosfaat in het dier wordt vastgelegd, wordt er minder fosfaat uitgescheiden via de mest. Als een bedrijf aannemelijk maakt dat de varkens gevoerd zijn met brijvoer, dan wordt hier rekening mee gehouden bij de begin- en eindvoorraad dieren en aan- en afgevoerde dieren. Het forfait wordt dan met 18% verhoogd.

5.1.4.3 Mestvoorraad - Bezinklaag in de opslag voor varkensmest

In een mestopslag voor varkensmest kan een bezinklaag ontstaan met hogere stikstof- en fosfaatwaarden. Door het ontstaan van deze bezinklaag kan er dus meer stikstof en fosfaat in de opslag zitten dan blijkt uit de algemene regels om de hoeveelheid stikstof en fosfaat in een mestopslag vast te stellen. Als er meer mest in de opslag zit, wordt minder snel aangenomen dat de gebruiksnormen zijn overtreden. Als er sprake is van een bezinklaag, moet dit ook te worden doorgegeven in het formulier Aanvullende gegevens landbouwer (AGL).

Om de bezinklaag in een varkensmestopslag zo zorgvuldig mogelijk vast te stellen, wordt gerekend met een onnauwkeurigheidsmarge. De gehalten voor stikstof en fosfaat worden vermenigvuldigd met factor 2 (zie Praktijkrapport Varkens 21, Bezinklagen en bemonstering van varkensmest van de WUR). Voor de jaarlijkse groei van de bezinklaag wordt uitgegaan van 2 centimeter over de oppervlakte van de opslag (het volume). Concreet wordt bij het ontstaan van een bezinklaag gerekend met onderstaande waarden.

Diersoort	Stikstofgehalte (kg/ton) bezinklaag	Fosfaatgehalte (kg/ton) bezinklaag	Jaarlijkse toename bezinklaag onderzoek (cm)
Guste en dragende zeugen	10,94	18,44	2
Kraamzeugen	15,54	38,72	2
Vleesvarkens	20,46	26,64	2
Opfokzeugen	10,54	35,36	2
Biggen	26,42	45,5	2

5.1.4.4 Mestvoorraad - Stikstofgat (staldieren)

Stikstof vervliegt. Daarom is de berekening van het stikstofgat geïntroduceerd. Deze houdt rekening met het verschil tussen de verhouding van stikstof en fosfaat in de forfaitair berekende productie van staldieren en in de waarden die komen uit bemonstering en analyse van afgevoerde mest van die dieren. De verhouding van stikstof en fosfaat in de afgevoerde mest is hierdoor ook bepalend voor de hoeveelheid mest die in dat jaar wordt geacht te zijn geproduceerd. Het stikstofgat in een jaar wordt bepaald door:

1. de verhouding tussen stikstof en fosfaat in de afvoerde dierlijke mest (afkomstig van staldieren, per diersoort) te bepalen;
2. de onder 1 bepaalde verhouding te vermenigvuldigen met de hoeveelheid in dat jaar geproduceerde fosfaat;
3. De forfaitair bepaalde hoeveelheid stikstof te verminderen met de uitkomst van de rekensom onder 2.

5.1.4.5 Mestafvoer - Correcties voor (gewogen en bemonsterde) aan- en afvoer

Bij het wegen en/of bemonsteren kunnen onnauwkeurigheden voorkomen, omdat het in de praktijk moeilijk is om foutloos te meten. Voor een aantal posten in de mineralenbalans wordt daarom gewerkt met standaardcorrecties voor de hoeveelheid stikstof en fosfaat. De correctie is gebaseerd op CDM, 2012; CDM Werkgroep Evaluatie Rekentool, 2014. Deze correcties zijn in het voordeel van een bedrijf. Bij de standaardcorrecties wordt er rekening mee gehouden dat als een meting of steekproef steeds herhaald zou worden, de gemiddelde waarde nauwkeuriger zal zijn. Dit betekent ook dat als er één meting is (een vracht), er wordt gerekend met een grotere correctie dan wanneer er 100 vrachten zijn. Zo krijgt bijvoorbeeld een bedrijf dat 100 kilo fosfaat in vaste mest afvoert in één vracht, een grotere correctie dan een bedrijf dat 100 kilo vaste mest afvoert in 10 vrachten. De correctie is dus afhankelijk van de specifieke post en het aantal vrachten van de aan- of afvoer.

In onderstaande tabel staan de verschillende posten en het percentage dat gebruikt wordt als uitgangspunt voor de berekening. De precieze berekening van de nauwkeurigheidsmarges staat in het document Hoe gaat RVO om met de nauwkeurigheid van hoeveelheden aan- en afgevoerde mineralen, dat [hier](#) te lezen is.

Type post	Soort Post	Grootheid N= stikstof P205= fosfaat	Percentage
Dierlijke mest	Aan- en afvoer	N, vaste mest	15%
	Aan- en afvoer	N, overige mest	10%
	Aan- en afvoer	P205, alle mest	10%
Kunstmest	Aan- en afvoer	N en P205	2%
Overige organische meststoffen	Aan- en afvoer	N en P205	10%
Staldieren	Aan- en afvoer	Gemeten diergewicht	0,1%
	Aan- en afvoer	Dieraantal	3%
Diervoer: krachtvoer	Aan- en afvoer	N en P205	5%
Diervoer: ruwvoer	Aan- en afvoer	N en P205	10%
	Productie	N en P205	5%
Afvoer eieren	Afvoer	Gehalte	2%
	Afvoer	Gemeten gewicht	0,1%

5.1.5 Onaannemelijke waarden

De paragrafen 5.1.4.1 tot en met 5.1.4.5 beschreven situaties waar wordt aangenomen dat moet worden gerekend met andere waarden. Dit gebeurt in het voordeel van het bedrijf. Soms geven bedrijven gegevens door die RVO zo onaannemelijk vindt dat ervan uitgegaan wordt dat de gegevens moeten worden aangepast of buiten beschouwing moeten blijven. Hier zal in eerste plaats sprake van zijn als is gebleken dat een vracht dierlijke mest niet heeft plaatsgevonden (zie 5.1.2.4). Voor vaste mest en dikke fractie na mestscheiding zijn daarnaast grenswaarden bepaald (5.1.5.2 en 5.1.5.3). In aanvulling daarop wordt afvoer ook gecorrigeerd en in het ergste geval buiten beschouwing gelaten als er sterke bedrijfsspecifieke aanwijzingen zijn, dat de gerapporteerde afvoer niet kan hebben plaatsgevonden.

5.1.5.1 Vaste mest

Het kan voorkomen dat aan- of afgevoerde vrachten vaste dierlijke mest hoeveelheden stikstof en fosfaat bevatten, die buiten de zogenaamde 'grenswaarden' vallen. Op basis van onderzoek van de Wageningen University & Research (rapport 553, Grenswaarden voor N- en P-gehalte in vaste mest) gebruiken RVO en de NVWA grenswaarden voor stikstof en fosfaat bij het beoordelen van vaste mest. Deze staan in onderstaande tabel.

Grenswaarden voor stikstof en fosfaat in vaste mest:

Diersoort	Mestcode	Stikstof (gram/kg)		Fosfaat (gram/kg)	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Rundvee	10		27,2		9,45
Leghennen	31	9,46	60,3	5,81	64,3
	32	14,3	57,0	10,2	47,9
	33	17,4	64,5	13,5	51,0
	35	13,6	53,5	12,7	50,7
Vleeskuikens	39	21,3	53,2	8,87	32,4
Varkens	40		54,2		27,2

Als de gehalten in vrachten gewone vaste mest buiten de grenswaarden vallen, gebruiken wij hier het bedrijfsgemiddelde gehalte van overige van het bedrijf afgevoerde vrachten bemonsterd en geanalyseerde onbewerkte mest voor. Als gegevens van dergelijke vrachten niet beschikbaar zijn, gebruiken wij het desbetreffende forfait voor de afwijkende gehalten.

5.1.5.2 Dikke fractie na mestscheiding (mestcode 13 en 43)

Voor vrachten dikke fractie na mestscheiding (mestcodes 13 en 43) worden absolute bovengrenzen voor het fosfaatgehalte toegepast. Deze bovengrenzen zijn het resultaat van onderzoek van de Wageningen University & Research. Uit het onderzoek volgen onderstaande bovengrenzen⁷:

Grenswaarden voor fosfaat in dikke fractie na mestscheiding:

Diersoort	Mestcode	Fosfaat (gram/kg)
		Maximum
Rundvee	13	15,0
Varkens	43	31,0

Deze grenswaarden gelden bij mestscheiding met een centrifuge. Bij andere scheidingsmethoden worden lagere waarden behaald en gelden bovenstaande grenswaarden niet.

Als de gehalten in vrachten gewone vaste mest buiten de grenswaarden vallen, worden hier het bedrijfsgemiddelde gehalte van overige van het bedrijf afgevoerde vrachten bemonsterd en geanalyseerde onbewerkte mest voor gebruikt. Als gegevens van dergelijke vrachten niet beschikbaar zijn, wordt het desbetreffende forfait voor de afwijkende gehalten gebruikt.

Als de gehalten in dikke fractie na mestscheiding niet onder de absolute bovengrenzen vallen, worden daar geen alternatieve waarden voor gebruikt. Er wordt geen rekening gehouden met deze vrachten met onmogelijke waarden. In dat geval blijven de bewuste vrachten met onmogelijke waarden volledig buiten beschouwing. Hetzelfde kan aan de orde zijn bij vrachten waarbij de waarden weliswaar onder de absolute grenswaarden liggen, maar waarbij zeer sterke aanwijzingen bestaan dat de verkregen waarden enkel door manipulatie van het monster verkregen kunnen zijn. Bij dit oordeel spelen dan overige omstandigheden een rol, zoals o.a. de scheidingsmethode die is toegepast, de mate waarin een administratie over mestscheiding is bijgehouden, verklaringen van derden, overige bedrijfsspecifieke gegevens, balans input/output van de mestscheider.

5.1.5.3 Fictieve vrachten

Als uit onderzoek blijkt dat vrachten die zijn gemeld niet hebben plaatsgevonden of betrokkenen RVO bewust hebben willen misleiden worden vrachten met een beroep op artikel 3 van de Meststoffenwet buiten beschouwing gelaten (zie ook paragraaf 5.1.2.3).

5.1.6 Medeplegen / feitelijk leidinggeven

RVO treedt op bij een overtreding. Een boete wordt opgelegd aan de functionele dader. Dat kunnen personen en rechtspersonen zijn. Ook feitelijk leidinggevend en medeplegers worden beboet als daar een reden voor is. Dit wordt in de praktijk gedaan bij grote zaken met grove overtredingen. Vaak zijn dan ook meerdere (rechts)personen bij de overtredingen betrokken.

Medeplegen doet zich voor als twee of meer (rechts)personen gezamenlijk een overtreding plegen waarbij de medepleger een materiële (feitelijke) of intellectuele bijdrage van voldoende gewicht heeft verricht. Dit betekent niet dat een medepleger aan alle onderdelen van de overtreding moet hebben meegewerkt. Wel moet vaststaan dat er van een bewuste en nauwe samenwerking en een gezamenlijke uitvoering is.

Bij feitelijk leidinggevend gaat het om een natuurlijke persoon. Daarbij is van belang dat de natuurlijke persoon de bevoegdheid heeft om in te grijpen en redelijkerwijs daartoe ook gehouden is echter maatregelen ter voorkoming van de gedraging uiteindelijk achterwege heeft gelaten en daardoor de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de verboden gedraging zich zou voordoen. Als wordt vastgesteld dat een persoon als medepleger of feitelijk leidinggevende kan worden aangemerkt dan wordt de boete volledig opgelegd. Er vindt dus geen matiging plaats, zuiver omdat sprake is van een medepleger of feitelijk leidinggevende. Omdat het bij feitelijk leidinggevende

⁷ <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353337383736>

gaat om natuurlijke personen is de boete wel effectief begrensd tot € 87.000,- (artikel 62, eerste lid, van de Meststoffenwet).

5.1.7 Verjaringstermijn

Bij boetes lager dan € 340 mag drie jaar na de overtreding geen bestuurlijke boete meer opgelegd worden. Dat staat in het tweede lid van artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij boetes hoger dan € 340 is dat vijf jaar. Ambtshalve wordt nagegaan of de termijn drie, onderscheidenlijk vijf jaar niet is verstreken.

Bij overtredingen van normen die zien op de verantwoording van mest over een jaar, wordt aangenomen dat de bewuste overtreding op de laatste dag van dat jaar wordt begaan. Dat betekent dat een bedrijf dat over het jaar 2015 op zijn bedrijf geproduceerde meststoffen niet kan verantwoorden, hiervoor tot 31 december 2020 beboet kan worden (als de boete hoger is dan € 340,-).

5.2 Hoe hoog is de boete?

5.2.1 Algemeen

De Minister van LNV is op grond van artikel 51 van de Meststoffenwet bevoegd om voor de genoemde overtredingen in het artikel bestuurlijke boetes op te leggen. In de artikelen 57 tot en met 62 van de Meststoffenwet staat hoe hoog de boete is die kan worden opgelegd. Voor de verschillende stelsels is de manier waarop de hoogte van de boete moet worden bepaald specifiek opgenomen in de Meststoffenwet. Zo is de bestuurlijke boete voor het overtreden van de gebruiksnormen (artikel 57), de verantwoordingsplicht (artikel 58), de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (artikel 58a) en de mestverwerkingsplicht (artikel 59) wettelijk vastgelegd.

Artikel 62, tweede lid, van de Meststoffenwet geeft de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de hoogte van de overige, meer administratieve, overtredingen vast te stellen. Dit is uitgewerkt in artikel 73 van het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet. Daarin zijn een vijftal categorieën van overtredingen beschreven, waaraan een boete is gekoppeld. Deze varieert van € 50 voor het niet op voorgeschreven wijze administreren, registreren, melden of invullen van gegevens, tot € 300 voor het niet administreren, registreren, melden, indienen of beschikbaar hebben van gegevens.

Artikel 130 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is gebaseerd op artikel 73, tweede lid van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Artikel 130 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is de basis voor bijlage M van deze regeling. In deze bijlage staat een overzicht van de verschillende overtredingen met de hoogte van de boete, die per overtreding kan worden opgelegd. Iedere overtreding heeft een feitcode. In de praktijk spelen vooral bijlage M en de feitcodes een grote rol bij de handhaving van administratieve boetes. De feitcodes worden in het dagelijkse taalgebruik ook vaak genoemd. De NVWA noemt in rapporten soms feitcodes die niet in bijlage M zijn opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om M700 (overschrijding van de gebruiksnormen dierlijke meststoffen) of M780 (niet voldoen aan de mestverwerkingsplicht door de landbouwer). De NVWA heeft de feitcodes die niet in bijlage M staan, voor intern gebruik.

Coronavirus COVID-19

In 2020 is ook Nederland getroffen door het Coronavirus COVID-19. In de eerste helft van 2020 volgen maatregelen van het Kabinet tegen het Coronavirus zich in rap tempo op. Op het moment van publicatie van dit document is niet duidelijk hoe lang de maatregelen van kracht zullen zijn of de maatregelen gevolgen zullen hebben voor landbouwers en intermediaire ondernemingen.

5.2.2 Matigingsbeleid

5.2.2.1 Algemeen

Artikel 62 van de Meststoffenwet bepaalt dat de bestuurlijke boete voor een natuurlijk persoon vanaf 1 januari 2020 niet hoger mag zijn dan € 87.000. Voor rechtspersonen is dit maximaal € 870.000. Als de boete hoger is dan deze wettelijke norm, dan wordt het boetebedrag verminderd naar het maximaal toegestane boetebedrag (conform artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Voor de meer administratieve boetes bepaalt (en beperkt) bijlage M, behorende bij artikel 130 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet de boete die (maximaal) kan worden opgelegd.

5.2.2.2 Verwijtbaarheid

De Wet- en regelgeving bepaalt hoe hoog een boete is. Bij het bepalen van de hoogte van een boete door RVO wordt rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat de hoogte van de boete is afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden. Dat wil overigens niet zeggen dat bij alle boetes evenveel ruimte is om te toetsen of een boete evenredig is.

Bij sommige overtredingen is de hoogte van de boete in de wet vastgesteld (zoals in artikel 57 tot en met 59 van de Meststoffenwet). Voor deze boetes is al een evenredigheidstoets gedaan. Daarom wordt er voor deze boetes van uitgegaan dat het bedrag evenredig is. Het kan daarbij voorkomen dat in een specifieke situatie onverkorte toepassing van de Meststoffenwet wegens bijzondere omstandigheden onrechtvaardig (onbillijk) uitwerkt. Alleen in dit soort situaties geeft artikel 5:46, derde lid, van de Awb de mogelijkheid om af te wijken van de wettelijke tarieven en de hoogte van de boete te verminderen. Er wordt dan beoordeeld of de boete evenredig is aan vooral de aard en de ernst van de overtredingen, in hoeverre deze aan een overtreder te verwijten zijn, het economisch voordeel dat het bedrijf door de overtreding heeft en, zo nodig, de omstandigheden waaronder de overtreding plaatsvond. De omstandigheden die hierbij een rol kunnen spelen, zijn omstandigheden waar de wetgever bij het vaststellen van de boete nog geen rekening mee heeft gehouden (zie bijv: ECLI:NL:CBB:2016:211). In de praktijk gaat dit vooral om ziekte van de landbouwer. Daarbij komt op basis van controleerbare gegevens, zoals een doktersverklaring, vast te staan dat sprake is van lichamelijke of geestelijke tekortkoming, die heeft geleid tot de overtreding. Ook kan hierbij worden gedacht aan ziekte van het vee, brand van de bedrijfsgebouwen.

Coronavirus COVID-19

In 2020 is ook Nederland getroffen door het Coronavirus COVID-19. Wanneer een bedrijf getroffen is door het Coronavirus COVID-19 wordt de evenredigheidstoets gedaan.

5.2.2.3 Meerdere overtredingen bij één controle

RVO voert administratieve controles uit. Deze administratieve controles hebben ook betrekking op de naleving van de administratieve voorschriften die zijn benoemd in bijlage M van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Bij deze onderzoeken controleert RVO meestal een groot aantal bedrijven tegelijk. Er wordt dan systematisch gekeken of deze zich in een bepaalde periode aan een bepaald voorschrift hebben gehouden. Bij dit soort onderzoeken kan het voorkomen dat wordt geconstateerd dat een bedrijf in deze periode herhaaldelijk de regels waarop gecontroleerd wordt, heeft overtreden. In deze gevallen worden alle geconstateerde overtredingen door RVO beboet, maar vindt in de regel wel matiging plaats. De mate waarin matiging plaatsvindt is afhankelijk van het aantal overtredingen dat wordt vastgesteld en de frequentie waarin dezelfde overtreding in de afgelopen vijf jaar is geconstateerd.

De boete die bij herhaalde administratieve overtredingen wordt opgelegd wordt in de regel opvolgend met 90%, 50% en 25% gematigd. De minimale boete bedraagt eenmaal het boetebedrag dat voor de bewuste overtreding kan worden opgelegd. Dit beleid is ook van toepassing op herhaalde overtredingen die door de NVWA worden geconstateerd, als het overtredingen betreft die ook door RVO op afstand geconstateerd hadden kunnen worden.

Voor administratieve overtredingen die op dit moment alleen door de NVWA ter plaatste geconstateerd kunnen worden geldt een ander matigingsbeleid. Als wordt geconstateerd dat dit

type voorschrift meermaals is geschonden wordt een matiging van opvolgend 50% en 25% toegepast. Ook hierbij geldt dat de minimale boete eenmaal het boetebedrag betreft dat voor de bewuste overtreding kan worden opgelegd. Omdat controle ter plaatse meer tijd en moeite kost en de pakkans kleiner is, is ervoor gekozen bij de constatering van deze overtredingen de boete minder te matigen.

Ten slotte kan uit het rapport van bevinden van de NVWA duidelijk worden dat overtredingen herhaaldelijk, maar bewust zijn gepleegd. Als deze situatie zich voordoet wordt de boete voor deze overtredingen niet gematigd.

5.2.2.4 Termijnoverschrijding

Wanneer er een rapport is gemaakt van een overtreding, moet het bestuursorgaan binnen dertien weken na de datum van het rapport beslissen of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Dit staat in artikel 5:51 van de Algemene wet bestuursrecht. Sinds het controlejaar 2013 worden boetes die hoger zijn dan € 1000,- verminderd als deze beslistermijn met meer dan 26 weken is overschreden. De boetes worden in dat geval met 10% verlaagd tot maximaal € 2.500,-.

Als sprake is van een administratief onderzoek, gaat de beslistermijn lopen vanaf dagtekening toelichtend rapport bij het voornemen tot aan de datum van opleggen van de boete. Als de NVWA onderzoek heeft gedaan, start de beslistermijn vanaf de dagtekening van het NVWA-rapport. Een rapport van de NVWA geeft soms aanleiding om boetes op te leggen voor verschillende stelsels (gebruiksnormen, mestverwerking en verantwoorde groei melkveehouderij). In die situatie wordt het bedrag per stelsel en per boetegrondslag verminderd met 10% per stelsel volgens het hierboven beschreven beleid (10% van het boetebedrag tot maximaal € 2.500,- per stelsel).

Ook door de duur van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures kan de boete worden gematigd. Wij gebruiken het uitgangspunt dat berechting van een boetezaak binnen een redelijke termijn heeft plaatsgevonden als binnen twee jaar na de aankondiging van een boete een uitspraak is gedaan door de rechtbank. Hierin volgen wij vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad. Wij kunnen hiervan afwijken als er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals bijzondere complexiteit van de zaak of vertragend optreden van het bedrijf dat de boete heeft gekregen. Bij het overschrijden van de redelijke termijn wordt de boete door de rechter normaal gesproken gematigd met 5% per half jaar. RVO houdt zich natuurlijk aan onherroepelijke uitspraken die hierover door de rechter worden gedaan.

RVO beschouwt de overschrijding van de beslistermijn in artikel 5:51 van de Algemene wet bestuursrecht en de overschrijding van de redelijke termijn voor een bezwaar- en beroepsprocedure als zelfstandige matigingsgronden. In de situatie dat beide matigingsgronden aan de orde zijn worden ze dus allebei toegepast ten aanzien het oorspronkelijke, niet gematigde, boetebedrag.

5.2.2.5 Financiële draagkracht

RVO houdt rekening met de financiële draagkracht van een bedrijf. Uit bestendige jurisprudentie volgt dat de financiële positie in het kader van het evenredigheidsbeginsel een relevante omstandigheid vormt. Zeker bij hogere boetes beoordeelt RVO ambtshalve of op verzoek of de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. Onder onevenredige gevolgen wordt verstaan dat de overtreder failliet gaat of dreigt te gaan. Dan wel dat door de betaling van de boete en onder normale bedrijfsomstandigheden, door vermindering van het bedrijfsresultaat, de betalingscapaciteit zo ver daalt dat het inkomen onder bijstandsniveau komt.

Wat een hoge boete is, zal daarbij mede van de feiten en omstandigheden afhangen. Een gebrek aan draagkracht kan betekenen dat de boete met (maximaal) 50% verminderd wordt. RVO onderzoekt niet ambtshalve of de financiële positie van de overtreder door de voorgenomen boete zorgelijk wordt. Het is aan het bedrijf om dit aan te tonen. Als een beroep op verminderde draagkracht wordt gedaan, moet de overtreder met financiële gegevens over de afgelopen drie jaren (het ontbreken van) financiële draagkracht aantonen als daar om gevraagd wordt. Hiervoor moet hij de volgende gegevens opsturen:

- de originele inkomensverklaring van de belastingdienst van de afgelopen 3 jaar;
- de belastingaangifte van het bedrijf en, als dat van toepassing is, van de eigenaar/verno(o)t(en) van de afgelopen 3 jaar;
- de meest recente afschriften van alle bank- en spaarrekeningen van het bedrijf, van de eigenaar en, als dat van toepassing is, van de verno(o)t(en) van de laatste 3 maanden;
- de jaarrekening van de laatste 3 jaar, die bestaat uit de balans en de winst- en verliesrekening en de toelichting hierop (bij een rechtspersoon moet de jaarrekening opgemaakt zijn door een accountant);
- verklaring van de gemeente over de WOZ-waarde van de onroerende goederen;
- hypotheekoverzichten van de bank;
- het meest recente taxatierapport van onroerende goederen van een erkende makelaar (maximaal 3 jaar oud);
- optioneel: een vrijstelling van gemeentebelasting.

Een bestuurlijke boete wordt niet gematigd op basis van draagkracht als:

- een zelfde of soortgelijke overtreding eerder is begaan (recidive);
- een faillissement ook zonder een boete onvermijdelijk is;
- het bedrijf failliet is;
- het bedrijf in de schuldsaneringsregeling zit;
- er geen of weinig economisch voordeel is behaald;
- het bedrijf de gegevens niet volledig en/of niet naar waarheid doorgeeft;
- de bewijsstukken niet (volledig of toereikend) zijn opgestuurd;
- de waarde van het vermogen, het inkomen en de overwaarde op de woning, de overwaarde op de bedrijfspand(en) en de overwaarde op de grond hoger zijn dan de boete.

5.2.2.6 Kleine bedrijven

De voorschriften in de Meststoffenwet gelden voor alle landbouwbedrijven, dus ook voor kleine landbouwbedrijven. Toch RVO houdt wel rekening met de omvang van een bedrijf bij het opleggen van een boete voor het niet voldoen aan de gebruiksnormen. Onder een klein bedrijf valt een bedrijf met maximaal 3 hectare landbouwgrond, waarbij de productie van meststoffen door op het bedrijf gehouden dieren jaarlijks maximaal 350 kilogram stikstof is. Voor deze bedrijven verlaagt RVO het boetebedrag (eenmalig) met 50%.

RVO doet dit omdat een uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de boete was dat de overtredingen vooral worden begaan door (rechts)personen of samenwerkingsverbanden die zich bedrijfsmatig bezighouden met landbouwactiviteiten op grote(re) schaal. Voor deze (rechts)personen of samenwerkingsverbanden is het verwijt groter dan voor een klein landbouwbedrijf/particulier. Bovendien moet een boete voor een klein landbouwbedrijf/particulier niet zo groot zijn dat het bedrijf onredelijk zwaar getroffen wordt. Als op het bedrijf meer dan twee keer het forfait aan dierlijke meststoffen zijn aangevoerd of uitgereden, vermindert RVO de boete niet.

5.2.2.7 Geen economisch voordeel

De boete voor het overtreden van het gebruiksnormenstelsel (artikel 57) kent een punitief karakter. De boete zorgt niet alleen dat het economische voordeel wordt weggenomen, maar moet bedrijven ook afschrikken om de gebruiksnormen te overtreden. Voor het economisch voordeel is bij het maken van de wet uitgegaan van het financiële voordeel dat een bedrijf kan hebben door mest niet volgens de regels af te voeren. Het komt alleen ook voor dat een overtreding van de gebruiksnormen wordt vastgesteld bij de aanvoer van mest. Er is dan geen sprake van het besparen van mestafzetkosten. Daarom vermindert RVO de boete in deze situatie op verzoek met 50%. Dat is het gevolg van jurisprudentie door het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

5.2.2.8 Cumulatie stelsels

Het meststoffenbeleid kent verschillende stelsel om Nederland te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De stelsels vertonen overlap (doorwerking), een misstap van een bedrijf kan hierdoor soms van invloed zijn op meerdere bestuurlijke boetes, die kunnen worden opgelegd. Zo kan het oordeel dat een bepaald perceel geen landbouwgrond is een boete

voor schending van de gebruiksnormen opleveren, maar leiden tot voor overtreding van de mestverwerkingsplicht of de regels voor een verantwoorde groei van de melkveehouderij. RVO voert beleid om ervoor te zorgen dat de verschillende boetes die vanuit de Meststoffenwet worden opgelegd in samenhang kunnen worden verantwoord. Ook voert RVO beleid om ervoor te zorgen dat relatief beperkte overtredingen van voorwaarden die in het kader van de verschillende stelsels worden gesteld niet zondermeer resulteren in de maximale boete. In de bijlagen 5 tot en met 7 zijn de zogenoemde kaders opgenomen die RVO hierbij gebruikt.

5.3 Hoe gaat RVO om met verzoeken om herziening

RVO voert een zeer terughoudend beleid ten aanzien van het herzien van besluiten met formele rechtskracht in het kader van de Meststoffenwet. Hier is voor gekozen in het belang van de efficiënte uitvoering en de wens om dossiers te kunnen sluiten. Een verzoek om herziening wordt echter, in lijn met vaste jurisprudentie gehonoreerd indien vasthouden aan het besluit evident onredelijk is. In het verzoek om herziening dienen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te worden vermeld. Het moet daarbij gaan om feiten of omstandigheden die na de eerdere beschikking zijn voorgevallen of die niet vóór die beslissing konden en behoorden te worden aangevoerd, alsook bewijsstukken van al eerder gestelde feiten of omstandigheden die niet vóór het nemen van de eerdere beschikking konden en daarom behoorden te worden overgelegd. Is hieraan voldaan, dan is niettemin geen sprake van feiten en omstandigheden die een nieuwe toetsing rechtvaardigen, als op voorhand is uitgesloten dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd aan de eerdere beschikking kan afdoen.⁸

5.4 Hoe gaat RVO om met (dreigend) faillissement

Bedrijven kunnen te maken krijgen met betalingsproblemen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. RVO houdt bij het opleggen van boetes rekening met de omstandigheden van het geval en voert ook een matigingsbeleid (zie 5.2.2). Verder houdt RVO geen rekening met een dreigend faillissement. Bij een faillissement zal RVO eventueel openstaande boetes via de curator verhalen.

5.5 Wat is de verhouding met de randvoorwaardenkorting (GLB-subsidie)

Bedrijven die een GLB-subsidie ontvangen, moeten zich houden aan de randvoorwaarden van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Als wordt geconcludeerd dat een bedrijf zich niet aan de randvoorwaarden heeft gehouden, kan dit leiden tot een korting op de GLB-subsidie van een bedrijf. De Nitraatrichtlijn, waarop een groot deel van de Meststoffenwet is gebaseerd, is onderdeel van de randvoorwaarden van het GLB. Als gevolg hiervan kan overtreding van onderstaande normen zowel resulteren in een zelfstandige sanctie (boete) in het kader van de Meststoffenwet, als een korting op de GLB-subsidie.

Artikel(en) in Wet- en regelgeving	Trefwoord en toelichting (onderwerp voor controle)
RBE 1. artikelen 4 en 5 van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen (Pb L 375)	
artikel 2 Besluit gebruik meststoffen	Natuurterrein/andere grond Het verbod op gebruik van dierlijke meststoffen op natuurterrein en op andere grond dan landbouwgrond of natuurterrein.
artikel 3 Besluit gebruik meststoffen	Bevroren/besneeuwd Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen of stikstofkunstmest op bevroren of besneeuwde grond.
artikel 3a Besluit gebruik meststoffen	Waterverzadigd Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen of stikstofkunstmest indien de bovenste

⁸ ECLI:NL:CBB:2017:190

	bodemlaag met water verzadigd is (waterverzadigde grond).
artikel 3b Besluit gebruik meststoffen	Beregenen/bevloeien/infiltreren Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen of stikstofkunstmest tegelijkertijd met het beregenen of bevoeien of infiltreren van de grond.
artikel 4 Besluit gebruik meststoffen	Uitrijperiode mest Het verbod op het gebruik van dierlijke mest in de afhankelijk van de soort landbouwgrond en grondsoort bepaalde periode.
artikel 4a Besluit gebruik meststoffen	Uitrijperiode stikstofkunstmest Het verbod op het gebruik van stikstofkunstmest van 16 september t/m 31 januari.
artikel 4b Besluit gebruik meststoffen	Vernietigen graszode Het verbod om op grasland de graszode te vernietigen.
artikel 5 Besluit gebruik meststoffen	Emissiearm aanwenden De verplichting om de dierlijke mest emissiearm aan te wenden.
artikel 6 Besluit gebruik meststoffen	Gelijkmatig verspreiden De verplichting om de dierlijke mest of stikstofkunstmest gelijkmatig over het perceel te verspreiden.
artikel 6a Besluit gebruik meststoffen	Geulenerosie Het verbod op het gebruik van dierlijke mest of stikstofkunstmest op steile hellingen (> 7%) met geulenerosie (geulen > 30 cm diep).
artikel 6b Besluit gebruik meststoffen	Onbeteelde grond, helling \geq 7% Het verbod op het gebruik van dierlijke mest op niet betaalde gronden met een hellingspercentage van 7% of meer.
artikel 6c Besluit gebruik meststoffen	N op onbeteelde grond, helling \geq 7% Het verbod op het gebruik van stikstofkunstmest op niet betaalde gronden met een hellingspercentage van 7% of meer.
artikel 6d Besluit gebruik meststoffen	Bouwland, helling \geq 18% Het verbod op het gebruik van dierlijke mest of stikstofkunstmest op bouwland met een hellingspercentage van 18% of meer.
artikel 8a Besluit gebruik meststoffen	Vanggewas De verplichting omtrent het vanggewas na de teelt van maïs op zand- en lössgronden.
artikel 3:85 in samenhang met de artikelen 3:80 en 3:81 Activiteitenbesluit milieubeheer	Mestvrijezone Het verbod op toepassing van meststoffen in de mestvrijezone of de mestvrijezone is niet gelijk aan de teeltvrije zone.
artikel 2.1 en artikel 2.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in samenhang met de artikelen 3.65, 3.68 of 3.69 van de Activiteitenregeling milieubeheer	Kwaliteit mest- & kuilvoeropslag De verplichting dat de mestopslag en de opslag van kuilvoeder wordt onderhouden zodat geen verontreiniging ontstaat door het weglekken van vloeistoffen met mest en opgeslagen plantaardige materialen.
artikel 7 in samenhang met artikel 8 onder a en b, 9 en 10 Meststoffenwet en in samenhang met artikel 24, 25, 26 en 27 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet	Stikstofgebruiksnorm Het verbod in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen, tenzij de stikstofgebruiksnormen in acht zijn genomen.

artikel 28 in samenhang met artikel 27, 29, 30
Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en in samenhang
met artikel 36 van de Uitvoeringsregeling
Meststoffenwet

Opslagcapaciteit De verplichting
voldoende opslagcapaciteit voor dierlijke
mest op het bedrijf te hebben die in de
periode augustus t/m februari wordt
geproduceerd.

5.6 Bezwaar en beroep

Wanneer een boetebesluit eenmaal is opgelegd en een bedrijf het niet eens is met de (hoogte van de) boete, kan deze in bezwaar gaan. Dit betekent dat een bedrijf binnen zes weken na dagtekening van het boetebesluit een ontvankelijk bezwaarschrift kan indienen. In het ondertekende bezwaarschrift voorzien van persoonsgegevens en dagtekening moet onder meer worden vermeld tegen welk besluit bezwaar wordt gemaakt en dienen de gronden van het bezwaar gemotiveerd te worden opgenomen. Wanneer niet binnen de termijn bezwaar is ingediend en geen verschoonbare gronden voor het niet tijdig indienen van het bezwaarschrift aanwezig zijn, zal het bezwaarschrift niet inhoudelijk worden beoordeeld.

Tegen een beslissing op bezwaar kan vervolgens binnen zes weken na dagtekening van het besluit beroep worden ingesteld bij de rechtbank gelegen in het arrondissement waarbinnen het bedrijf ligt. Voor het beroepschrift gelden dezelfde eisen als voor het bezwaarschrift.

5.7 Proceskosten

De kosten die de belanghebbende, in verband met de behandeling van het bezwaar, redelijkerwijs heeft moeten maken, worden uitsluitend vergoed voor zover de bestreden besluiten worden herroepen vanwege een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Kosten die gedurende een eventuele zienswijzeprocedure worden gemaakt worden overigens niet vergoed.

De proceskosten zijn geregeld in artikel 7:15, tweede, derde en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (bezwaar) en artikel 8:75 (beroep). De in die artikelen bedoelde algemene maatregel van bestuur met nadere regels is het Besluit proceskosten bestuursrecht. De regeling voor het vergoeden van proceskosten is niet bedoeld als volledige schadevergoeding, maar als een tegemoetkoming in de kosten. De regeling in de Awb voor proceskosten in bezwaar en beroep is uitputtend; voor de burgerlijke rechter is geen plaats. Een bezwaarmaker kan wel aanvullend een verzoek om een schadevergoeding indienen.

Proceskosten worden vergoed voor zover het besluit wordt herroepen. Herroepen betekent dat met de beslissing op het bezwaarschrift inhoudelijk anders wordt beslist. Een verbetering van de motivering of het herstel van formele gebreken/vormfouten is dus niet herroepen. Er moet sprake zijn van een daadwerkelijke intrekking of wijziging van de primaire beslissing. Als het bezwaar niet-ontvankelijk of ongegrond is, dan is ook geen sprake van herroeping in bezwaar. Ook indien de rechter een beslissing op bezwaar vernietigt, maar de rechtsgevolgen in stand laat, en het primaire besluit dus niet wordt herroepen, is niet voldaan aan de vereisten voor een proceskostenvergoeding in bezwaar. Hetzelfde geldt indien de rechter een beslissing op bezwaar vernietigt en bepaalt dat het bestuursorgaan opnieuw op het bezwaar moet beslissen. Het gaat er steeds om of er sprake is van een wijziging in de rechtspositie van betrokkene, van een rechtsgevolg.

De reden van de herroeping moet gelegen zijn in de onrechtmatigheid van het primaire besluit. Bij een herroeping vanwege doelmatigheid, gewijzigde regelgeving, gewijzigd beleid of veranderde omstandigheden bestaat er geen aanspraak op vergoeding van proceskosten. Ook ingeval van tegemoetkomen uit coulance in de bezwaarfase is dus geen sprake van onrechtmatigheid van het primaire besluit. Verder moet de onrechtmatigheid aan de Minister zijn te wijten. Indien de herroeping het gevolg is van het feit dat de belanghebbende aanvankelijk onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt, en pas in bezwaar alsnog aanvullende informatie verstrekt, is de onrechtmatigheid niet te wijten aan de Minister. Dit kan anders zijn als in bezwaar de conclusie

wordt getrokken dat op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht meer kennis over de relevante feiten vergaard had moeten worden.

Een verzoek om proceskostenvergoeding moet worden gedaan voordat op het bezwaarschrift is beslist. Op grond van artikel 7:15, vierde lid, komen kosten voor rechtsbijstand, getuige, deskundige of tolk, reis- en verblijfkosten, verletkosten, uittreksels uit openbare registers en een arts die verplicht als gemachtigde optreedt, voor zover deze redelijkerwijs zijn gemaakt, voor vergoeding in aanmerking. Rechtsbijstand komt voor vergoeding in aanmerking voor zover het beroepsmatig door een derde wordt verleend. Een persoon die zelf als partij/belanghebbende procedeert en daarbij alleen opkomt voor zijn eigen belang, krijgt dus geen vergoeding voor rechtsbijstand. Ook het in rekening brengen van één van de appellanten bij de andere appellanten leidt niet tot een proceskostenvergoeding. Een familierelatie vormt geen drempel voor een proceskostenvergoeding. De gemachtigde mag alleen niet bij het huishouden van de belanghebbende horen. Aan het hebben van een gezamenlijke huishouding wordt het vermoeden ontleend dat de rechtsbijstand niet op zakelijke basis is verleend. Aan het criterium dat de bijstand beroepsmatig wordt verleend is ingevuld door te beoordelen of de rechtsbijstandverlener een zekere juridische scholing heeft genoten. Personen zonder juridische scholing worden geacht niet beroepsmatig rechtsbijstand te kunnen verlenen. Die scholing behoeft evenwel niet te bestaan uit een afgeronde studie rechten.

In voorkomende gevallen zal RVO oordelen dat sprake is van samenhangende zaken waarvoor éénmaal een proceskostenvergoeding zal worden toegekend. In dat geval is dus sprake van door een of meer belanghebbenden gemaakte bezwaren of ingestelde beroepen, die door het bestuursorgaan of de bestuursrechter gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig zijn behandeld, waarin rechtsbijstand is verleend door dezelfde persoon dan wel door een of meer personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in elk van de zaken nagenoeg identiek konden zijn.

Kosten voor deskundigen komen voor vergoeding in aanmerking. In voorkomende gevallen komt RVO echter tot het oordeel dat de inbreng van een derde integraal onderdeel vormt van het indienen van bezwaar, c.q. beroepschrift. Een proceshandeling waarvoor in dat geval dus al een vergoeding wordt toegekend. Proceskosten worden betaald aan de belanghebbende, tenzij RVO beschikt over een machtiging waaruit blijkt dat de bezwaarmaker instemt met het overmaken van de proceskosten aan de gemachtigde. Bij advocaten neemt RVO aan dat de betreffende advocaat over deze machtiging beschikt als hij verzoekt de proceskosten niet op de rekening van de bezwaarmaker te storten, maar op de rekening van de betreffende advocaat.

5.8 Verrekenen

De bepalingen over verrekening van het burgerlijk recht zijn niet van toepassing op bestuursrechtelijke geldschulden. Daarvoor heeft de wetgever aparte bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dwingend dat verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering slechts geschiedt voor zover in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien, Artikel 4:93, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Meststoffenwet voorziet niet in de bevoegdheid om bestuursrechtelijke geldschulden die het gevolg zijn van opgelegde maatregelen te verrekenen. Verrekening van deze bestuursrechtelijke geldschulden vindt dan ook niet plaats in het kader van de Meststoffenwet. De Meststoffenwet biedt wel de mogelijkheid om bestuurlijke boetes te verrekenen met subsidie die bij of krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies worden verstrekt (artikel 69 van de Meststoffenwet). Het gaat hierbij om nationale subsidies die krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies worden verstrekt, maar ook om Europese subsidies (mits de Europese regelgeving op grond waarvan deze subsidies worden verstrekt zich daar niet tegen verzet).

5.9 Wettelijke rente

Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op geldschulden die ontstaan door het opleggen van bestuurlijke boetes op basis van de Meststoffenwet. Indien RVO of een bedrijf (de schuldenaar) te laat betaalt, is wettelijke rente verschuldigd. De schuldenaar is dan 'in verzuim'. Een betaling is te laat als deze niet 'binnen de voorgeschreven termijn' gedaan wordt. Zodra de schuldenaar in verzuim is, begint de termijn te lopen waarover hij wettelijke rente moet betalen.

De verschuldigdheid van de (samengestelde) wettelijke rente ontstaat automatisch, van rechtswege. Er is dus geen verzoek, aanmaning of ingebrekestelling voor nodig. RVO beoordeelt ambtshalve of wettelijke rente vergoed dan wel gevorderd dient te worden. Wettelijke rente is niet verschuldigd indien het bedrag ervan dat een schuldenaar aan een bestuursorgaan moet betalen, minder is dan € 20. RVO vergoedt conform artikel 4:98 van de Awb geen rente bij een bedrag van minder dan € 10. Het rentepercentage volgt uit het Besluit wettelijke rente en is op dit moment 2% per jaar.

Indien het bestuursorgaan uitstel van betaling heeft verleend, loopt de wettelijke rente in beginsel gewoon door. Datzelfde geldt in het geval dat de rechter de verplichting tot betaling heeft geschorst. Bij het uitstel of de schorsing kan anders worden bepaald.

Bijlage 1 Derogatie

HANDHAVINGSBELEID DEROGATIE		
<p>Heeft u niet voldaan aan één of meer van de derogatievoorwaarden? Dan kunnen wij uw vergunning intrekken. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor derogatie.</p> <p>Wanneer de derogatievergunning van een bedrijf wordt ingetrokken, moet het bedrijf gebruikmaken van de reguliere gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare. Ook mag het bedrijf dan het volgende kalenderjaar geen derogatievergunning hebben.</p> <p>Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.</p>		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet op tijd aangemeld voor derogatie.	Geen.	De derogatievergunning wordt niet verleend.
	Een bedrijf heeft zich niet op tijd aangemeld maar er is sprake van een overmacht situatie.	De derogatievergunning wordt verleend.
Geen 80% grasland.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	78% - 79,99% grasland.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
Geen volledig en/of een onjuist bemestingsplan gemaakt.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf heeft geen volledig en/of een onjuist bemestingsplan gemaakt, maar dit wordt binnen de gestelde termijn hersteld en toch goedgekeurd.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
Landbouwgrond niet juist, op tijd en/of door	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.

geaccrediteerd laboratorium bemonsterd en geanalyseerd. LET OP! De grondmonsters mogen op 1 maart niet ouder zijn dan 4 jaar en 1 maand voorafgaand aan 1 maart. LET OP! Bij de datum van monsternamen wordt uitgegaan van datum bemonsteren.	Het bedrijf heeft maximaal 2% van de totale bedrijfsoppervlakte niet of onjuist laten bemonsteren.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
	Een bedrijf heeft te weinig grondmonsters laten nemen en de fout zelf ontdekt. Het bedrijf heeft het hersteld in het betreffende controlejaar voordat NVWA controle heeft plaatsgevonden. Deze uitzondering geldt niet wanneer geen enkel perceel op 1 maart bemonsterd was.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
	Het bedrijf heeft te weinig of onjuiste grondmonsters laten nemen. Het perceel/de percelen waar geen monster(s) is/zijn genomen gaat over 2% tot en met maximaal 5% van de totale bedrijfsoppervlakte. Maar het bedrijf blijft onder de verhoogde norm.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De reguliere gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare geldt. Als er niet is voldaan aan de gebruiksnorm dierlijke mest wordt de boete gematigd met 75% en is deze maximaal € 2000.
De verhoogde gebruiksnorm dierlijke mest, fosfaatgebruiksnorm en of stikstofgebruiksnorm overschreden.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf is over één norm heen gegaan met maximaal 5,00 kg per ha.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De reguliere gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare geldt. Als er niet is voldaan aan de gebruiksnorm dierlijke mest wordt de boete gematigd. Voor het overschrijden van de (verhoogde) norm (bij dierlijke mest is dat 230 kg of 250 kg) wordt een boete opgelegd. Door het intrekken van de vergunning gaat u terug naar de reguliere gebruiksnorm (170 kg). De boete die hierdoor ontstaat wordt gematigd met 75%.
	Het bedrijf is over één norm heen gegaan tussen 5,01 kg en 10,00 kg per ha.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De reguliere gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare geldt. Als er niet is voldaan aan de gebruiksnorm dierlijke

		mest wordt de boete gematigd. Voor het overschrijden van de (verhoogde) norm (bij dierlijke mest is dat 230 kg of 250 kg) wordt een boete opgelegd. Door het intrekken van de vergunning gaat u terug naar de reguliere gebruiksnorm (170 kg). De boete die hierdoor ontstaat wordt gematigd met 75%.
Grasland vernietigen of vernieuwen niet gemeld of niet op tijd gemeld.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf heeft het vernietigen of vernieuwen van grasland niet op tijd gemeld.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
Het Besluit Gebruik Meststoffen overtreden.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf heeft geen of onvoldoende vanggewas geteeld na maïs op zand- en lössgrond.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De reguliere gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare geldt. Als er niet is voldaan aan de gebruiksnorm dierlijke mest wordt de boete gematigd. De matiging wordt op de volgende manier bepaald: <ul style="list-style-type: none"> • 1 perceel of t/m 5 ha niet ingezaaid vanggewas na maïs op zand- en lössgrond € 2.000 + aantal ha niet ingezaaid * € 1.000. • Meer dan 1 perceel of meer dan 5 ha niet ingezaaid vanggewas na maïs op zand- en lössgrond € 4.000 + aantal ha niet ingezaaid * € 1.000.

Niet voldaan aan meerdere derogatievoorwaarden.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De afzonderlijke boetes worden bij elkaar opgeteld. Wanneer er feiten zijn die tot een matiging leiden, worden deze bedragen bij elkaar opgeteld.
Derogatievergunning ingetrokken op verzoek van het bedrijf.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf heeft een verzoek gedaan tot intrekking van de derogatievergunning uiterlijk op de dag van of nadat aan het bedrijf kenbaar is gemaakt dat het administratief of fysiek gecontroleerd wordt/is.	Het verzoek om intrekking wordt door RVO uitgesteld tot de controle is voltooid. Concludeert RVO dat er niet is voldaan aan de derogatievoorwaarden, dan wordt de derogatievergunning ingetrokken.
Bedrijfsoverdracht gemeld na intrekken van de derogatievergunning.	Het bedrijf heeft een bedrijfsoverdracht gemeld nadat het primaire intrekkingbesluit van de derogatievergunning genomen is.	Geen gevolgen voor een nieuwe aanvraag in het opvolgende kalender jaar voor een ander (nieuw) bedrijf.

Bijlage 2 Stikstofdifferentiatie

HANDHAVINGSBELEID STIKSTOFDIFFERENTIATIE		
<p>Voldoet u niet aan de eisen voor de verhoogde stikstofgebruiksnorm? Dan kunnen wij een boete opleggen. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. Deze overtredingen en gevolgen gelden alleen voor de Stikstofdifferentiatie. Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.</p>		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet aangemeld voor stikstofdifferentiatie.	Geen.	Verhoogde stikstofgebruiksnorm mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de stikstofgebruiksnorm wordt een boete opgelegd.
	Het bedrijf heeft zich op tijd aangemeld op papier en niet via het digitale formulier.	Stikstofdifferentiatie mag worden gebruikt.
	Het bedrijf heeft zich na 15 mei aangemeld, maar er is sprake van verschoonbare termijnoverschrijding.	Stikstofdifferentiatie mag worden gebruikt.
	Het bedrijf heeft zich na 15 mei aangemeld, maar kan met bewijsmateriaal alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Stikstofdifferentiatie mag niet worden gebruikt. Bij overschrijding van de reguliere stikstofgebruiksnorm, maar geen overschrijding van de verhoogde stikstofgebruiksnorm wordt de boete gematigd naar € 300.

	<p>Het bedrijf heeft zich niet aangemeld, maar kan met bewijsmateriaal alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.</p>	<p>Stikstofdifferentiatie mag niet worden gebruikt.</p> <p>Bij overschrijding van de reguliere stikstofgebruiksnorm, maar geen overschrijding van de verhoogde stikstofgebruiksnorm wordt de boete gematigd naar € 900.</p>
--	--	---

Bijlage 3 Fosfaatdifferentiatie

HANDHAVINGSBELEID FOSFAATDIFFERENTIATIE		
<p>Voldoet u niet aan de eisen voor de verhoogde fosfaatgebruiksnorm? Dan kunnen wij een boete opleggen voor de kilogrammen fosfaat die u te veel heeft gebruikt. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor fosfaatdifferentiatie. Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.</p>		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
<p>Geen enkel perceel is aangemeld voor fosfaatdifferentiatie of de Gecombineerde Opgave (GO) is na 15 mei ingevuld en verstuurd.</p>	<p>Geen.</p>	<p>Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt.</p>
	<p>GO na 15 mei ingevuld en verstuurd en er is sprake van verschoonbare termijnoverschrijding.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Het bedrijf heeft zich niet op tijd aangemeld voor fosfaatdifferentiatie (GO na 15 mei ingevuld en verstuurd). • Het bedrijf is over de reguliere fosfaatgebruiksnorm heen gegaan. • Het bedrijf is onder de verhoogde fosfaatgebruiksnorm gebleven. <p>Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag niet worden gebruikt.</p> <p>De boete voor het overschrijden van de reguliere fosfaatgebruiksnorm wordt gematigd tot € 300. De andere boete(s) voor MVP /VGM die ontstaan uit deze bijzonderheid worden gematigd naar € 0. Als de gebruiksnormen niet zijn overschreden, wordt bij de andere stelsel(s) één boete gematigd naar € 300 en de boete van de andere stelsels naar € 0.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Het bedrijf heeft zich niet op tijd aangemeld voor fosfaatdifferentiatie (GO na 15 mei ingevuld en verstuurd). • Het bedrijf over de verhoogde fosfaatgebruiksnorm heen gegaan. <p>Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag niet worden gebruikt.</p> <p>De overschrijding tussen de reguliere norm en verhoogde norm wordt afgekapt op € 300. De kilogrammen boven de verhoogde norm worden volledig beboet.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Het bedrijf heeft zich niet aangemeld voor fosfaatdifferentiatie (geen GO ingestuurd of niet opgegeven op GO). • Het bedrijf is over de reguliere fosfaatgebruiksnorm heen gegaan. • Het bedrijf is onder de verhoogde fosfaatgebruiksnorm gebleven. <p>Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat u voldoet aan de overige voorwaarden.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag niet worden gebruikt.</p> <p>De boete voor het overschrijden van de reguliere fosfaatgebruiksnorm wordt gematigd tot € 900. De andere boete(s) voor MVP /VGM die ontstaan uit deze bijzonderheid worden gematigd naar € 0. Als de gebruiksnormen niet zijn overschreden, wordt bij de andere stelsel(s) één boete gematigd naar € 900 en de boete van de andere stelsels naar € 0.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Het bedrijf heeft zich niet aangemeld voor fosfaatdifferentiatie (geen GO ingestuurd of niet opgegeven op GO). • Het bedrijf is over de reguliere fosfaatgebruiksnorm heen gegaan. • Het bedrijf is over de verhoogde fosfaatgebruiksnorm heen gegaan. <p>Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag niet worden gebruikt.</p> <p>De boete voor overschrijding tussen de reguliere norm en verhoogde norm wordt niet hoger dan € 900. De kilogrammen boven de verhoogde norm worden volledig beboet</p>
<p>Geen of het verkeerde PW- of PAL-getal ingevuld voor een (verkeerd) perceel of percelen.</p>	<p>Geen.</p>	<p>Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt.</p> <p>Bij overschrijding van de fosfaatgebruiksnorm geen matiging van de boete.</p>
	<p>Een bedrijf heeft geen PW- of PAL-getal ingevuld voor een perceel of percelen. Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Bij de eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing.</p> <p>Bij een tweede overtreding een boete voor het niet naar waarheid invullen en versturen van gegevens.</p>

	Verkeerd of geen PW- of PAL-getal ingevuld voor perceel of percelen bij maximaal 5% van de totale oppervlakte aangemelde percelen. Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Bij de eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Bij een tweede overtreding een boete voor het niet naar waarheid invullen en versturen van gegevens.
	Het bedrijf heeft bij verkeerde percelen of bij geen percelen een PW- of PAL-getal ingevuld. Dit geldt voor maximaal 5% van de totale oppervlakte van de aangemelde percelen. U kunt met bewijsmateriaal (grondanalyses) laten zien dat u voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Bij de eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Bij een tweede overtreding een boete voor het niet naar waarheid invullen en versturen van gegevens.
	Een bedrijf heeft bij grasland een PW-getal ingevuld of bij bouwland een PAL-getal ingevuld. Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Bij de eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Bij een tweede overtreding een boete voor het niet naar waarheid invullen en versturen van gegevens.
Het perceel waarvoor een hogere fosfaatgebruiksnorm is aangevraagd is niet of na 15 mei bemonsterd en/of geanalyseerd.	Geen.	Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt voor het perceel waarom het gaat. Bij overschrijding van de fosfaatgebruiksnorm geen matiging van de boete.
	Het perceel waarvoor het bedrijf een hogere fosfaatgebruiksnorm heeft aangevraagd is na 15 mei bemonsterd en/of geanalyseerd. De grond is binnen 5 werkdagen na 15 mei alsnog bemonsterd. Het bedrijf heeft hierdoor niet op tijd de GO kunnen invullen en versturen.	Fosfaatdifferentiatie mag niet worden gebruikt.
	Het perceel waarvoor het bedrijf een hogere fosfaatgebruiksnorm heeft aangevraagd is bemonsterd en geanalyseerd door een niet-geaccrediteerd laboratorium. Binnen 5 werkdagen na 15 mei is de grond alsnog door een geaccrediteerd laboratorium bemonsterd. Het bedrijf heeft hierdoor niet op tijd de GO kunnen invullen en versturen.	Fosfaatdifferentiatie mag niet worden gebruikt.

	<p>Er is één mengmonster genomen over meerdere topografische percelen. Dit geldt voor maximaal 5% van de totale oppervlakte van de aangemelde percelen.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Schriftelijke waarschuwing.</p>
	<p>Eén monster komt van een perceel dat groter is dan 2,5 ha en/of een of meerdere van de samengevoegde percelen grenzen niet aan elkaar.</p>	<p>Fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Schriftelijke waarschuwing.</p>

Bijlage 4 Fosfaatverrekening

HANDHAVINGSBELEID FOSFAATVERREKENING		
Voldoet u niet aan de eisen voor de verhoogde fosfaatgebruiksnorm? Dan kunnen wij een boete opleggen voor de kilogrammen fosfaat die u te veel heeft gebruikt. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor fosfaatverrekening. Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet of niet op tijd aangemeld voor fosfaatverrekening.	Geen.	Fosfaatverrekening mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de fosfaatgebruiksnorm wordt een boete opgelegd.
	Het bedrijf heeft zich na 31 december aangemeld (tot aankondiging controle) en voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaatverrekening mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de fosfaatgebruiksnorm wordt de boete gematigd naar € 300.
	Het bedrijf heeft zich niet aangemeld maar voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaatverrekening mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de fosfaatgebruiksnorm wordt de boete gematigd naar € 900.

Bijlage 5 Gebruiksnormen

HANDHAVINGSBELEID GEBRUIKSNORMEN		
<p>Heeft u niet voldaan aan de gebruiksnormen op uw bedrijf? Dan kunnen wij een boete opleggen. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor gebruiksnormen. Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.</p>		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet voldaan aan de gebruiksnormen.	Geen.	Een boete wordt opgelegd.
	Het bedrijf heeft mest aangevoerd en is geen mestproducerend bedrijf. Als het wel om een mestproducerend bedrijf gaat, is de fosfaatproductie kleiner dan de fosfaatruimte in het genoemde jaar (aanvoerruimte tegenover eigen productie).	De boete wordt met 50% gematigd.

Bijlage 6 Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij

HANDHAVINGSBELEID MESTVERWERKINGSPLICHT EN VERANTWOORDE GROEI MELKVEEHOUDERIJ		
<p>Heeft u niet voldaan aan de Mestverwerkingsplicht? Dan kunnen wij een boete opleggen. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. Deze overtredingen en gevolgen gelden alleen voor de mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij. Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.</p>		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
<p>Niet voldaan aan één van de voorwaarden van de Regionale mestafzetovereenkomst (RMO).</p>	<p>Geen.</p>	<p>De RMO mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de mestverwerkingsplicht wordt een boete opgelegd.</p>
	<p>Niet het gehele bedrijfsoverschot is middels een RMO afgezet. Het gedeelte dat niet is afgezet met een RMO is maximaal 5% van het totale bedrijfsoverschot.</p>	<p>RMO mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de mestverwerkingsplicht wordt de boete gematigd met 50%.</p>
	<p>Het bedrijf heeft RMO afgesloten in het betreffende kalenderjaar, maar heeft wel opmerkingscode 71 gebruikt op het VDM en alle partijen zijn hiermee akkoord. Het bedrijf voldoet aan de overige voorwaarden. Het is de tweede keer dat wij dit opmerken.</p>	<p>De VDM's worden meegenomen. Schriftelijke waarschuwing.</p>
	<p>Het bedrijf heeft geen RMO afgesloten in het betreffende kalenderjaar, maar heeft wel opmerkingscode 71 gebruikt op het VDM en alle partijen zijn hiermee akkoord. Het bedrijf voldoet aan de overige voorwaarden. Het is de tweede keer dat wij dit opmerken.</p>	<p>De VDM's worden niet meegenomen. Als er niet is voldaan aan de mestverwerkingsplicht wordt de boete gematigd naar € 1000.</p>

	Het bedrijf heeft geen opmerkingscode 71 ingevuld op het VDM, maar heeft wel een RMO afgesloten (dit moet wel in de administratie zitten). De andere partij op het VDM verklaart dat opmerkingscode code 71 op het VDM had moeten staan en het bedrijf voldoet aan de overige voorwaarden van de RMO.	Het VDM wordt wel meegeteld voor de mestverwerkingsplicht. Er wordt een boete opgelegd voor het niet naar waarheid invullen en versturen van een VDM.
Niet voldaan aan één van de voorwaarden van de driepartijovereenkomst (DPO).	Geen.	De DPO mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan is aan de mestverwerkingsplicht wordt een boete opgelegd.
	Het bedrijf heeft niet voldaan aan een van de voorwaarden van de driepartijovereenkomst.	De DPO telt niet mee voor de mestverwerkingsplicht. Als er onvoldoende mest is verwerkt wordt eenmalig gematigd tot een bedrag van € 2.000. Dus als het bedrijf in een het jaar na het controlejaar ook niet voldoet aan een van de voorwaarden onder hoofdregel 8, dan komt het bedrijf niet meer in aanmerking voor een matiging van € 2.000.
Niet voldaan aan één of meer voorwaarden van de vrijstelling storrijke mest.	Geen.	De vrijstelling mag niet worden gebruikt, er moet mest verwerkt worden. Wanneer dit niet is gedaan, wordt een boete opgelegd.
	86% tot 87,99% van de mest is geproduceerd door dieren die worden gehuisvest in een stalsysteem waarbij minimaal tweederde van de oppervlakte van de leefruimte van de dieren is ingestrooid met stro.	De vrijstelling mag niet worden gebruikt, er moet mest verwerkt worden. Wanneer dit niet is gedaan, wordt er een boete opgelegd. De boete wordt gematigd met 25%.
	Het bedrijf heeft geen opmerkingscode 73 op het VDM ingevuld, maar voldoet wel aan de overige voorwaarden. Het bedrijf verklaart dat code 73 wel op het VDM had moeten staan.	De VDM wordt wel meegeteld in het kader van de vrijstelling. Er wordt een boete opgelegd voor het niet naar waarheid invullen en versturen van een VDM of voor het niet naar waarheid invullen en versturen van de gegevens.

Bijlage 7 Grondgebonden groei melkveehouderij

HANDHAVINGSBELEID GRONDGEBONDEN GROEI MELKVEEHOUDERIJ		
<p>Heeft u te veel kilogrammen fosfaat geproduceerd op uw bedrijf? Dan kunnen wij een boete opleggen. Hieronder leest u per situatie welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. Deze overtredingen en gevolgen gelden alleen voor de wet Grondgebonden groei melkveehouderij. Het geven van een waarschuwing of matiging doen we maar één keer.</p>		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
<p>Het bedrijf heeft deelgenomen aan de vrijstelling AMvB grondgebondenheid. Het bedrijf is voor 30 maart 2015 financiële verplichtingen aangegaan met een verwerker. Dit is niet gebeurd voor het hele melkveefosfaatoverschot (MFO).</p>	Geen.	Een boete wordt opgelegd.
	Tussen 2% (2,01%) en 5% (5,00%) van het MFO is niet opgenomen in het contract met de verwerker.	Schriftelijke waarschuwing voor het eerste jaar waarin de situatie plaatsvindt.
	Tussen 5% (5,01%) en 10% (10,00%) van het MFO is niet opgenomen in het contract met de verwerker.	De boete wordt gematigd met 50% voor het eerste jaar waarin de situatie plaatsvindt.
<p>Het bedrijf heeft deelgenomen aan de vrijstelling AMvB grondgebondenheid. Het bedrijf is financiële verplichtingen aangegaan met een verwerker. Het MFO is niet of niet volledig verwerkt door de verwerker of onder zijn verantwoordelijkheid.</p>	Geen.	Een boete wordt opgelegd.
	Tussen 2% (2,01%) en 5% (5,00%) van het MFO is niet verwerkt door de verwerker (of onder zijn verantwoordelijkheid) waarmee u financiële verplichtingen bent aangegaan.	Schriftelijke waarschuwing voor het eerste jaar waarin de situatie plaatsvindt.
	Tussen 5% (5,01%) en 10% (10,00%) van het MFO is niet verwerkt door de verwerker (of onder zijn verantwoordelijkheid) waarmee het bedrijf financiële verplichtingen is aangegaan.	De boete wordt gematigd met 50% voor het eerste jaar waarin de situatie plaatsvindt.

Bijlage 8 Mogelijke varianten die zich bij de bepaling van de voorraad kunnen voordoen (bij een controle over 2020:

Best beschikbare gegevens beginvoorraad 2020 (conform AGL)	Best beschikbare gegevens eindvoorraad 2020 (conform AGL)	Omgang met voorraad bij controle over heel 2020 (o.b.v. bedrijfsspecifieke of forfaitaire gegevens)	Welke gegevens	Bijzonderheden
Geanalyseerd (obv afvoer 2019)	Geanalyseerd (obv afvoer 2020)	Bedrijfsspecifieke gegevens	<u>Beginvoorraad:</u> Bedrijfsspecifieke gegevens obv afvoer 2019 <u>Eindvoorraad:</u> Bedrijfsspecifieke gegevens obv afvoer 2020	Geen
Forfaitair	Geanalyseerd (obv afvoer 2020)	Bedrijfsspecifieke gegevens	<u>Beginvoorraad:</u> Bedrijfsspecifieke gegevens obv afvoer 2020* <u>Eindvoorraad:</u> Bedrijfsspecifieke gegevens obv afvoer 2020	* Beginvoorraad wijkt dus af van de gegevens die het bedrijf bij de AGL (forfaitair) heeft moeten invullen.
Geanalyseerd (obv afvoer 2019)	Forfaitair	Bedrijfsspecifieke gegevens	<u>Beginvoorraad:</u> Bedrijfsspecifieke gegevens obv afvoer 2019 <u>Eindvoorraad:</u> Bedrijfsspecifieke gegevens obv afvoer 2019*	* Eindvoorraad wijkt dus af van de gegevens die het bedrijf bij de AGL (forfaitair) heeft moeten invullen.
Forfaitair	Forfaitair	Forfaitair	<u>Beginvoorraad:</u> Forfaitair <u>Eindvoorraad:</u> Forfaitair	

Toelichting:

Conform de AGL moet een bedrijf voor 1 februari (2020) de mestvoorraad op 31 december van het vorige jaar (2019) doorgeven. De eindvoorraad van het vorige jaar (2019) bepaalt tevens de beginvoorraad van het lopende jaar (2020). Een bedrijf bepaalt de eindvoorraad op basis van de best beschikbare gegevens.

De eerste twee kolommen beschrijven de best beschikbare gegevens die conform de AGL beschikbaar zijn voor de vaststelling van de begin- en eindvoorraad van het jaar dat wordt gecontroleerd. De derde kolom maakt duidelijk hoe RVO bij een controle met deze gegevens omgaat en dus of voor het controlejaar bedrijfsspecifieke gegevens of forfaitaire gegevens worden gebruikt. In de vierde kolom is te zien op basis van welke gegevens de begin- en eindvoorraad worden vastgesteld. In de laatste kolom is vervolgens specifieker zichtbaar in welke gevallen RVO bij een controle over jaar afwijkt van de gegevens die eerder, conform de AGL, door een landbouwer zijn ingediend.