



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Boetebeleid Meststoffenwet RVO

Versiebeheer

Datum	Versie	Verandering
01-03-2026	6.0	Met deze publicatie zijn tekstuele verbeteringen doorgevoerd. Daarnaast zijn teksten aangevuld en teksten gewijzigd, zie hieronder:
		Nieuw toegevoegd of gewijzigd beleid: 2.4.1 Gebruiksnormen, 4.2 Toezicht op de Meststoffenwet, 5.1.2.5 Derogatie (en Bijlage 1), Bijlage 10.
		Tekstuele verduidelijking: leeswijzer, inleiding, 2.2 Europese context, 4.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving, 5.1.4.1 Mestproductie – Bedrijfsspecifieke excretie, 5.1.4.3 Mestvoorraad - Bezinklaag in de opslag voor varkensmest, 5.1.5.1 Vaste mest, 5.1.6 Medeplegen / feitelijk leidinggeven, 5.1.7 Verjaringstermijn, 5.2.2.1 Algemeen, 5.2.2.4 Meerdere overtredingen bij één controle, 5.2.2.5 Termijnoverschrijding, 5.2.2.6 Financiële draagkracht.

Inhoud

Leeswijzer.....	6
1. Aanleiding.....	6
2. Algemeen.....	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Europese context	7
2.3 Doelstelling en acties/maatregelen	8
2.4 Stelsels.....	8
2.4.1 Gebruiksnormen.....	8
2.4.2 Verantwoordingsplicht	9
2.4.3 Dierrechtenstelsels.....	9
2.4.4 Mestverwerkingsplicht	10
2.4.5 Regels voor verantwoorde groei van de melkveehouderij / grondgebonden groei melkveehouderij	12
2.4.6 Regels over het vervoer van dierlijke mest.....	12
2.4.7 Regels over het uitrijden / goede landbouwpraktijken	12
2.4.8 Administratieve voorschriften	13
3. Handhavingsbeleid.....	15
4. Toezicht door de NVWA	16
4.1 Algemeen	16
4.2 Toezicht op de Meststoffenwet.....	16
4.3 Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving	16
4.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving.....	17
4.3.2 Strafrechtelijke handhaving.....	17
5. RVO.....	19
5.1 Is er een overtreding?	19
5.1.1 Zienswijzeprocedure.....	19
5.1.2 Gebruiksnormenstelsel	19
5.1.2.1 Gehouden dieren.....	20
5.1.2.2 Tot het bedrijf behorende landbouwgrond	20
5.1.2.3 Aan- en afvoer van dierlijke mest.....	21
5.1.2.4 Begin- en eindvoorraad mest	21
5.1.2.5 Derogatie	22
5.1.2.6 Stikstofdifferentiatie.....	22
5.1.2.7 Fosfaatdifferentiatie.....	22

5.1.2.8 Fosfaat verrekenen.....	23
5.1.2.9 Stimuleren organische stofrijke meststoffen	23
5.1.2.10 Equivalente maatregel	23
5.1.3 Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij.....	23
5.1.4 Vrije bewijsleer	24
5.1.4.1 Mestproductie - Bedrijfsspecifieke excretie (BEX)	24
5.1.4.2 Mestproductie - 18% correctie fosfaat bij voeren van brijvoer aan varkens	25
5.1.4.3 Mestvoorraad - Bezinklaag in de opslag voor varkensmest.....	26
5.1.4.4 Mestvoorraad - Stikstofgat (staldieren)	26
5.1.4.5 Correcties voor (gewogen en bemonsterde) aan- en afvoer	27
5.1.4.6 Correctie bij mestscheiding	27
5.1.5 Onmogelijke waarden	28
5.1.5.1 Vaste mest.....	28
5.1.5.2 Dikke fractie na mestscheiding (mestcode 13 en 43)	29
5.1.5.3 Misleiding	30
5.1.6 Medeplegen / feitelijk leidinggeven	30
5.1.7 Verjaringstermijn	30
5.2 Hoe hoog is de boete?	30
5.2.1 Algemeen	30
5.2.2 Matigingsbeleid	31
5.2.2.1 Maximaal boetebedrag	31
5.2.2.2 Verwijtbaarheid	31
5.2.2.3 Evenredigheid	32
5.2.2.4 Meerdere overtredingen bij één controle	32
5.2.2.5 Termijnoverschrijding.....	34
5.2.2.6 Financiële draagkracht	34
5.2.2.7 Kleine bedrijven.....	35
5.2.2.8 Geen economisch voordeel.....	35
5.2.2.9 Cumulatie stelsels.....	35
5.2.2.10 Meerdere jaren achter elkaar gecontroleerd	36
5.3 Hoe gaat RVO om met verzoeken om herziening	36
5.4 Wat is de verhouding met de conditionaliteiten (GLB)	36
5.5 Bezwaar en beroep	36
5.6 Proceskosten.....	37
5.7 Verrekenen	38

5.8 Wettelijke rente.....	38
Bijlage 1 Derogatie	39
Bijlage 2 Stikstofdifferentiatie	47
Bijlage 3 Fosfaatdifferentiatie	49
Bijlage 4 Fosfaatverrekening	54
Bijlage 5 Gebruiksnormen	55
Bijlage 6 Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij.....	56
Bijlage 7 Wet grondgebonden groei melkveehouderij	58
Bijlage 8 Situaties die zich voor kunnen doen bij de bepaling van de voorraad dierlijke meststoffen. 60	
Bijlage 9 Interne feitcodelijst.....	61
Bijlage 10 Regelgeving voortvloeiende beheerseisen Nitraatrichtlijn (RBE 2).....	62

Leeswijzer

Het boetebeleid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is voortdurend in beweging en wordt bijgesteld naar aanleiding van concrete situaties en voortschrijdend inzicht. Dit document wordt daarom elk jaar aangepast en indien nodig vinden ook tussentijdse aanpassingen plaats. 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. Daarbij geeft de laatste versie de meest actuele uitgangspunten van het beleid van RVO weer. Het document bevat enkel bestaand beleid. Voor zaken die nog in ontwikkeling zijn kan de website van de overheid en RVO in de gaten gehouden worden.

Deze (laatste) versie geldt voor alle (controle)jaren tenzij anders aangegeven. Wanneer er bij de totstandkoming van een nieuwe versie een verzwaring van het beleid wordt toegevoegd, wordt expliciet een jaartal genoemd. De verzwaring geldt dan vanaf dat kalenderjaar en geldt niet met terugwerkende kracht voor eerdere jaren. Het document geeft geen uitputtend overzicht van de manier waarop RVO reageert op de bijzondere omstandigheden die zich op een bedrijf kunnen voordoen. Het opleggen van een boete is en blijft maatwerk.

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 Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (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 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. Aanleiding

Het meststoffenbeleid beschermt Nederland tegen verontreiniging van grond – en oppervlaktewater door nitraten uit agrarische bronnen. Toezicht op en handhaving van de Nederlandse mestregelgeving is een gecombineerde verantwoordelijkheid van RVO en de NVWA. De NVWA is verantwoordelijk voor controles in het veld. RVO voert administratieve controles uit en verzorgt de registratie van gegevens en de communicatie met ondernemers over 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, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). 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 zinvolle discussies zoals of het boetebeleid duidelijk, rechtvaardig en doeltreffend is.

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

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% 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 mest-gerelateerde nutriënten (fosfaat, stikstof en ammoniak). Die restanten kunnen veehouders 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 (Ubm) en de Uitvoeringsregeling (Urm). De Msw 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. Vanaf 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet zijn tientallen wetten en honderden regelingen bijeengebracht. Onder andere de Wet Bodembescherming (Wbb) en Activiteitenbesluit milieubeheer (Ab) zijn hierin opgenomen. Het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) is in het Besluit voor activiteiten leefomgeving (Bal) opgenomen. Voor het op of in de bodem brengen van meststoffen is het Bal van toepassing.

Tot 1 januari 2024 stonden de gebruiksvoorschriften van meststoffen in het Bgm, dit was een op de Wbb gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In het Ab (gebaseerd op de Wet milieubeheer) waren 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 te 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

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

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 actieprogramma's. Nederland heeft in het zevende Actieprogramma invulling gegeven aan deze verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Het zevende Actieprogramma is op moment van publicatie van dit document nog van kracht.

2.3 Doelstelling en acties/maatregelen

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 (kg) per hectare per jaar. Om de druk op de gebruiksnormen te verlagen is naast dit stelsel het stelsel van verplichte mestverwerking in werking getreden sinds 2014 en is in 2015 vervolgens het stelsel van de Verantwoorde groei melkveehouderij ingevoerd.

2.4 Stelsels

De Msw 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. Onder voorwaarden en met goedkeuring van de Europese Commissie, mag van deze gebruiksnorm worden afgeweken: de derogatie. Nederland heeft sinds 2006 gebruik gemaakt van een dergelijke derogatie om meer stikstof uit dierlijke mest te kunnen gebruiken. De laatste derogatiebeschikking was geldig voor de jaren 2022 tot en met 2025. Tijdens deze jaren was er sprake van een stapsgewijze afbouw van de derogatie. In de kamerbrief van 23 december 2025 betreffende het derogatieverzoek is aangekondigd dat het in 2026 niet mogelijk zal zijn om een nieuwe derogatievergunning aan te vragen. Een verzoek vanuit Nederland voor een nieuwe derogatiebeschikking is op 22 december 2025 afgewezen door de Europese Commissie.

2. De stikstofgebruiksnorm voor meststoffen: de gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid stikstof die in de vorm van de meststoffen 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 de meststoffen 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 Msw 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 Verantwoordingsplicht

Intermediairs en (nagenoeg) grondloze landbouwbedrijven vallen buiten de reikwijdte van de gebruiksnormen. De gebruiksnormen zien immers toe op de hoeveelheid meststoffen die op een bedrijf op of in de bodem kunnen worden gebracht. Door het ontbreken van landbouwgrond kunnen deze bedrijven niet anders dan de (op het bedrijf geproduceerde) dierlijke meststoffen in opslag te nemen of (weer) af te voeren. Deze bedrijven moeten de productie, de aanvoer en afvoer van het dierlijke mestoverschot op elk moment kunnen verantwoorden. Bij veehouderijbedrijven met een geringe oppervlakte landbouwgrond vindt een afweging plaats of zij binnen of buiten de reikwijdte van de gebruiksnormen vallen.

Controle op verantwoordingsplicht

Grondloze veehouderijbedrijven, of veehouderijbedrijven met een geringe oppervlakte landbouwgrond, die dierlijke meststoffen produceren en intermediairs moeten steeds kunnen verantwoorden dát en naar wie dierlijke meststoffen die niet zijn gebruikt of in opslag zijn genomen, zijn afgevoerd. De hoeveelheid meststoffen die bepalend is voor het al dan niet naleven van de verplichting tot verantwoorde afzet van overschotmest, wordt berekend op basis van de elementen van de meststoffenbalans. Deze elementen zien op de hoeveelheden op een bedrijf of op een onderneming aangevoerde, geproduceerde, afgevoerde en opgeslagen meststoffen en indien van toepassing de tot het bedrijf behorende geringe oppervlakte landbouwgrond. De verantwoordingsplicht geldt op vracht-, silo- en bedrijfsniveau en op elk moment. De verantwoordingsplicht ziet dus niet alleen op een heel kalenderjaar maar kan een kortere of langere periode beslaan.

2.4.3 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 Msw 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 Msw 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 met varkens, pluimvee of melkvee dierlijke mest te produceren. Na 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 Msw). 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 Urm.

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. De NVWA voert de controles uit en stelt indien van toepassing een proces-verbaal op. RVO kan namens de Minister van LVVN een dagplafond opleggen en naleving daarvan via bestuursdwang afdwingen.

2.4.4 Mestverwerkingsplicht

Algemeen

Veehouders die meer mest (fosfaat) produceren dan binnen de fosfaatgebruiksnormen 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.

Regio	2017-heden
Zuid	59%
Oost	52%
Overig	10%

Tabel 1: Verwerkingspercentages

Er zijn drie manieren om aan de mestverwerkingsplicht te voldoen. Dit kan met een mestverwerkingsovereenkomst: driepartijenovereenkomst (DPO), een vervangende verwerkingsovereenkomst (VVO) en met een realtime en digitaal vervoersbewijs dierlijke meststoffen (rVDM) (zie 2.4.8) met opmerkingscode 61. Voor 1 januari 2023 gebeurde dit met VDM en opmerkingscode 61.

De DPO en VVO worden uiterlijk in het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet schriftelijk op een duurzame gegevensdrager aangegeven en door de partijen ondertekend; bevat tenminste een

aanduiding van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet; voldoet aan de bij Regeling van Onze Minister gestelde regels en bevat de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kg fosfaat, die de andere onderneming in het desbetreffende kalenderjaar zal afnemen en de verwerker zal afnemen met het oog op verwerking. De gegevens uit de mestverwerkingsovereenkomsten dienen uiterlijk in het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet digitaal aan RVO door alle partijen te worden verstrekt. Als een mestverwerkingsovereenkomst niet overeenkomstig de voorwaarden is opgemaakt, telt de mestverwerkingsovereenkomst niet mee in het kader van de mestverwerkingsplicht in dat jaar. Ook telt een VVO afgesloten tussen een landbouwer en een intermediair niet mee in het kader van de mestverwerkingsplicht in dat jaar. Een rVDM met opmerkingscode 61 wordt bij het vervoeren van de dierlijke mest opgemaakt. De overeenkomst heeft betrekking op het kalenderjaar waarbinnen de overeenkomst ingediend is. Het rVDM met opmerkingscode 61 is voor de hele vracht geldig en de verwerker moet deze hetzelfde kalenderjaar helemaal verwerken.

Vrijstellingen

Er zijn vier 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 kg fosfaat. De drempelwaarde geldt na het bepalen van de verwerkingsplicht, niet na het berekenen van het bedrijfsoverschot. Bij een overschot van 900 kg, waarvan 10% verwerkt moet worden, is de verwerkingsplicht 90 kg. Deze 90 kg fosfaat hoeft niet verwerkt te worden, omdat het onder de drempelwaarde ligt.
2. De mestverwerkingsplicht is niet van toepassing als de landbouwer het gehele bedrijfsoverschot rechtstreeks overdraagt of laat overdragen en:
 - het bedrijfsoverschot in dat kalenderjaar maximaal 25% is van de totale mestproductie van zijn bedrijf;
 - 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 schriftelijke regionale mestafzetovereenkomst (RMO) is afgesloten met een landbouwer;
 - op het rVDM opmerkingscode 71 wordt ingevuld.
3. Vanaf 1 januari 2015 geldt een vrijstelling van de mestverwerkingsplicht voor strotorische mest. Deze vrijstelling is van toepassing als tenminste 90% van de dieren (uitgedrukt in fosfaat) op het bedrijf behoort tot een diercategorie die gehuisvest is in een huisvestingssysteem waarbij minimaal twee derde van het leefruimteoppervlak van de dieren is ingestrooid met stro.
4. Vanaf 1 januari 2025 is er een vrijstelling voor biologische bedrijven om binnen een kalenderjaar de mest te verwerken.

Uitzonderingen

Er zijn twee situaties waarin een bedrijf gebruik kan maken van een uitzondering van de mestverwerkingsplicht:

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

1. Als paarden-, pony- en/of pluimveemest wordt geleverd aan een ondernemer die champignonsubstraat bereidt, dan kan deze hoeveelheid in kg fosfaat worden afgetrokken van de mestverwerkingsplicht. In dat geval moet opmerkingscode 72 op het rVDM worden vermeld (zie ook 2.4.8). Als een mengsel van varkens- en pluimveemest wordt afgevoerd, dan mag alleen het aantal kg fosfaat uit pluimveemest worden afgetrokken van de mestverwerkingsplicht.
2. 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 rVDM moet opmergingscode 13 worden ingevuld (zie ook 2.4.8).

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

Vanaf 1 januari 2015 is de Wet verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij (VGM) 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 kg 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 (vanaf 1 januari 2018) moet extra groei vanaf een bepaald overschot samengaan met het verwerven van landbouwgrond, waarop een deel van de extra mestproductie gebruikt kan worden.

In een kamerbrief van 26 november 2021 betreffende het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangekondigd dat de VGM zal worden ingetrokken. Vooruitlopend op deze intrekking is het niet langer passend om gebruik te maken van de bevoegdheid om boetes op te leggen en te handhaven in lopende zaken waarin een overtreding van VGM-voorschriften heeft plaatsgevonden. Een uitzondering geldt voor zaken waarin een buitensporige, duidelijke overtreding heeft plaatsgevonden of sprake is van fraude met dierlijke meststoffen (bijvoorbeeld fictieve afvoer van mest en bij manipulatie van mestmonsters).

2.4.6 Regels over het vervoer van dierlijke mest

Bij het vervoeren van dierlijke mest moet de vervoerder een realtime en digitaal vervoersbewijs dierlijke meststoffen (rVDM) gebruiken. Dat doet de vervoerder voorafgaand aan het laden en tijdens het lopende transport. Tijdens het transport worden direct na de handeling gegevens over het laden, wegen en lossen aan rVDM gestuurd. Na afloop van het transport moeten leverancier en afnemer digitaal het transport bevestigen. RVO berekent daarna de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de vracht.

Een bij RVO geregistreerde intermediair vervoert de dierlijke mest met een transportmiddel met GR-apparatuur. Deze dierlijke mest moet bij de aan- of afvoer gewogen en bemonsterd worden. Bij vervoer van dikke fractie (mestcode 13, 43 of een mengsel hiervan) moet het monster niet door de vervoerder genomen worden maar door een onafhankelijke monsternemer van een erkende organisatie. De monsters worden geanalyseerd door een geaccrediteerd en erkend laboratorium. Voor de monsterneming, de verpakking, de conservering, verzending en het wegen gelden voorschriften. Zo moet de weeginstallatie voldoen aan de eisen van het Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers en aan de eisen voor niet-automatische weegwerktuigen. Ook moet de dierlijke 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 voordat de vracht de Nederlandse grens passeert, bij import zo snel mogelijk nadat het transportmiddel op Nederlands grondgebied is aangekomen.

2.4.7 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 dierlijke mest mag worden uitgereden;
- de manieren om dierlijke mest uit te rijden en de omstandigheden om daarbij rekening mee te houden;
- dierlijke mest uitrijden op natuurterrein en overige grond;

- de capaciteit van mestopslagen bij veehouders.

Verder zijn er regels voor het scheuren van grasland en het telen van vanggewassen na de oogst.

2.4.8 Administratieve voorschriften

In de Msw staat 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, wordt het bedrijf beboet volgens bijlage M van de Urm. In deze paragraaf wordt een drietal voorschriften beschreven, die jaarlijks aanleiding geven tot een groot aantal (boete)besluiten.

realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (rVDM)

Eén van de maatregelen om de naleving van wet- en regelgeving te verhogen is de inzet van automatisering. Ondernemers waren tot 1 januari 2023 door middel van een zogeheten Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM) verplicht op papier bij te houden en te registreren welk vervoer met dierlijke mest plaatsvond. Dit systeem gaf de ondernemers de mogelijkheid het vervoer van dierlijke meststoffen tot 30 werkdagen en bij specifieke activiteiten (maatwerkvervoer) tot 10 werkdagen na het daadwerkelijk plaatsvinden van het vervoer de gegevens van het VDM elektronisch in te dienen bij RVO. Dit belemmerde effectieve handhaving van de regels die voor mestvervoer zijn gesteld en maakte het moeilijk om achteraf te controleren of het vervoer van dierlijke meststoffen daadwerkelijk op de geregistreerde manier plaatsgevonden had.

Actuele en betrouwbare gegevens over mestvervoer zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of een bedrijf de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht heeft nageleefd en aan de verantwoordingsplicht kan voldoen. Betrouwbare gegevens over mestvervoer zijn daarmee van groot belang om te borgen dat milieudoelen worden gerealiseerd. Een volledig digitaal systeem waarmee *realtime* meldingen over het vervoer worden verzonden (rVDM) is daarom ingevoerd.

De benodigde gegevens worden nu in een serie van meldingen per vervoer in rVDM doorgegeven. De serie meldingen betreft achtereenvolgens de vooraanmelding, startmelding, laadmelding, melding met het gewogen gewicht, losmelding en een accordering van het plaatsgevonden mestvervoer door de leverancier en afnemer van dierlijke mest. Elke melding in het proces van het vervoer is relevant voor de verantwoording van het mestvervoer van leverancier naar afnemer.

Voor het indienen en uitwisselen van de gegevens aan rVDM zijn verschillende mogelijkheden. De meldingen kunnen plaatsvinden op basis van een rVDM webapplicatie, het bedrijfsmanagementsysteem van de ondernemer dat via de webservice berichten uitwisselt met rVDM en voor een beperkt aantal meldingen via een applicatie die op een mobiele telefoon kan worden geïnstalleerd.

Bij nagenoeg al het vervoer van dierlijke meststoffen, ook bij het vervoer dat onder de categorie specifieke activiteiten (maatwerkvervoer) valt, moet worden voldaan aan de voorschriften over het verantwoorden van de dierlijke mest. Dat betekent dat het gebruik van rVDM voor het doorgeven van meldingen ook voor maatwerkvervoer geldt. Dit is noodzakelijk omdat het aantal transporten en de mestafzet die gemoeid zijn met deze activiteiten, op jaarbasis aanzienlijk zijn.

Op de vervoerder rust de verantwoordelijkheid voor het doen van de meldingen. De vervoerder is degene die verantwoordelijk is voor het vervoer van de dierlijke meststoffen. Voor zover er geen sprake is van maatwerkvervoer verricht een geregistreerde intermediair het vervoer van dierlijke meststoffen. Hij is dan ook verantwoordelijk voor het doen van de meldingen in rVDM. Voor maatwerkvervoer kan die situatie soms anders zijn. In dat geval is vaak de leverancier de vervoerder, omdat de leverancier degene is die de vervoerder inhuurt of zelf het vervoer verricht. In enkele gevallen van maatwerkvervoer is de leverancier niet de vervoerder, maar is een geregistreerde intermediair dat, het gaat dan om het vervoer van champost en paardenmest.

Indien er sprake is van een storing waardoor het doen van (online) meldingen aan rVDM niet mogelijk is, zoals een storing in de infrastructuur van de overheid waardoor het rVDM-systeem zelf niet bereikbaar of beschikbaar is, het ontbreken van internetdekking ter plaatse of een andere storing waardoor er geen mobiel dataverkeer mogelijk is, kan de vervoerder voor het melden van

het vervoer van dierlijke meststoffen gebruik maken van een applicatie die in staat is om offline lokaal op de software-applicatie gegevens vast te leggen ten behoeve van de vooraanmelding. Deze applicatie legt alle gegevens van de vooraanmelding, de datum en het tijdstip waarop de vooraanmelding en startmelding zijn gedaan en de reden van het gebruik van deze applicatie vast en verzendt deze gegevens automatisch naar rVDM zodra er weer een netwerkverbinding is of het rVDM-systeem weer beschikbaar en bereikbaar is.

Alleen in het geval dat ook de offline softwareapplicatie niet werkt of niet toereikend is en er sprake is van een uitzonderlijke situatie, kan de vervoerder op basis van een papieren formulier, waarop door de vervoerder de gegevens van de vooraanmelding zijn ingevuld, het mestvervoer uitvoeren. Indien gebruik gemaakt wordt van een papieren formulier dan moet er altijd een digitale namelding gedaan worden in rVDM op basis van de op het formulier vastgelegde gegevens.

Als de meldingen in rVDM niet op tijd, niet volledig, niet op de juiste manier of niet naar waarheid worden ingediend, kan een boete worden opgelegd van respectievelijk € 100, € 200, of € 300 per rVDM. Indien geen gebruik wordt gemaakt van rVDM kan een boete worden opgelegd van € 1.500.

Vervoersbewijs zuiveringsslib en compost

Naast het vervoer van dierlijke meststoffen kennen we het vervoer van zuiveringsslib en compost. Om het milieu te beschermen geldt ook voor het vervoer van deze meststoffen dat aan elk transport een Vervoersbewijs Zuiveringsslib en Compost (VZC) is gekoppeld. Met het document kan worden aangetoond waar en hoeveel meststoffen zijn geladen. Dit is noodzakelijk voor het inzichtelijk en controleerbaar maken van de af- en aangevoerde hoeveelheid stikstof en fosfaat en voor de vaststelling of de gebruiksnormen niet zijn overschreden.

Het document dient tijdens het gehele transport aanwezig te zijn en wordt door de leverancier, de vervoerder en de afnemer gezamenlijk opgemaakt. Samen zorgen zij ervoor dat het vervoersbewijs volgens de regels uit artikel 56 (Ubm) tijdig, volledig en naar waarheid wordt ingevuld en ondertekend (artikel 55, eerste en tweede lid, van het Ubm). Als het vervoersbewijs niet op tijd, niet volledig, niet naar waarheid of helemaal niet 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 Ubm. 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 voor het niet naar waarheid doorgeven € 300.

Gegevens op verzoek en de Aanvullende gegevens landbouwer

Naast het doorgeven van gegevens in de Gecombineerde opgave moeten landbouwers in het algemeen en/of op verzoek gegevens uit de administratie verstrekken (artikel 35 Ubm). 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 landbouwer (AGL) invullen en indienen. In het formulier moet een landbouwer zijn op 31 december aanwezige eindvoorraad meststoffen doorgeven. De mestvoorraad wordt per mestcode in tonnen en in kg stikstof en fosfaat opgegeven. Voor het bepalen van de stikstof- en fosfaatgehalten moet de landbouwer uitgaan van de best beschikbare gegevens (zie paragraaf 5.1.2.4). De gegevens zijn belangrijk om op tijd te kunnen controleren of aan de meststelsels wordt voldaan.

Gegevens op verzoek en de Aanvullende gegevens intermediair

Ook intermediairs moeten jaarlijks (op verzoek) gegevens uit de administratie verstrekken (artikel 40 Ubm). 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 intermediairs bijvoorbeeld voor 1 februari de Aanvullende gegevens intermediair (AGI) invullen. In het formulier moet een intermediair zijn op 31 december aanwezige eindvoorraad meststoffen doorgeven. De totale mestvoorraad wordt in tonnen en in kg stikstof en fosfaat opgegeven en komt overeen met de onderscheiden hoeveelheden die door de intermediair bijgehouden zijn in zijn administratie. De

administratie bevat in ieder geval de gegevens over: de hoeveelheden van aan- en afgevoerde meststoffen, de hoeveelheden meststoffen die in iedere afzonderlijke opslag voor meststoffen zijn aangevoerd of afgevoerd en de hoeveelheden meststoffen die bij de overdracht van de opslag aanwezig zijn (artikel 39 Ubm). 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 het naleven van wet- en regelgeving te verhogen (Kamerstuk 33037, nr. 311 en Kamerstuk 33037, nr. 495). 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 versterkt worden door landbouwers vooraf te informeren en attenderen of door handhaving achteraf.

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 bestraffende 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, het economisch voordeel te ontnemen en de mogelijkheden om te frauderen te beperken.

Vanwege de versterkte handhavingsstrategie wordt de handhaving 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.

Niet alleen voor specifieke gebieden vindt meer controle plaats. Ook individuele bedrijven of ondernemingen die herhaaldelijk overtredingen begaan kunnen onder verscherpt toezicht komen. Deze bedrijven en ondernemingen worden dan vaker gecontroleerd.

Door RVO en de NVWA wordt een handhavingsplan mestbeleid opgesteld. Het handhavingsplan maakt duidelijk welke activiteiten op hoofdlijnen worden ondernomen en wat de beoogde resultaten zijn.

4. Toezicht door de NVWA

4.1 Algemeen

De NVWA controleert o.a. 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, de 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 subsidiariteits- 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 overtredingsklassen: laag, middel en zwaar en koppelt daar een interventie aan.

Overtredingen van de regelgeving binnen het domein meststoffen kunnen ernstige gevolgen hebben voor de volks- en diergezondheid of het milieu. De meeste overtredingen van de regelgeving in dit domein zijn daarom door de NVWA ingedeeld in klasse zwaar. Een bestraffende sanctie is reeds bij een eerste overtreding passend. Zware overtredingen worden bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd. Bij deze overtredingen wordt ook een sanctionerende en/of en 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 het Rapport van bevindingen, die voor de afhandeling naar RVO wordt 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 of 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 handavingsinzet. Deze jaarlijkse afspraken staan in het handavingsarrangement. Hierin wordt invulling gegeven aan de verschillende verantwoordelijkheden. Er worden kwantitatieve en 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

⁴ <https://www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid>

⁵ <https://www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid>

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 weigeren, schorsen en schrappen van een registratie, het intrekken van een vrijstelling of ontheffing (op grond van artikel 15 van de Msw en artikel 38a van de Ubm), het intrekken en het uitsluiten in het opvolgende kalenderjaar van de derogatievergunning (vanaf 2018) en het verrekenen van boetes met te verstrekken subsidies bij of krachtens de Kaderwet EZ-subsidies.

Bij een overtreding van administratieve en vervoersvoorschriften wordt een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal € 1.500 per overtreding. De controle van de gebruiksnormen, het stelsel van verplichte mestverwerking en de verantwoorde groei melkveehouderij (inclusief grondgebonden groei melkveehouderij) vindt plaats na afloop van een kalenderjaar. In het kader van de verantwoordingsplicht is het mogelijk om al lopende het jaar constatering te doen en op te treden op vracht-, silo en bedrijfsniveau ingeval vervoerde hoeveelheden meststoffen administratief niet kunnen worden verantwoord. Aan de hand van de administratie moet op elk moment inzichtelijk worden gemaakt dat en naar wie aangevoerde meststoffen zijn afgevoerd, als deze niet in opslag zijn genomen. Bij het overtreden van een of meerdere gebruiksnormen en/of de verantwoordingseisen wordt een bestuurlijke boete opgelegd van € 7 per kg stikstof en € 11 per kg fosfaat.

Het kan zijn dat de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen én 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 én de fosfaatgebruiksnorm zijn overschreden, geldt een tarief van € 5,50 voor de kg fosfaat, die overeenkomen met het aantal kg 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 in kg 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 belegd 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 kunnen worden gehandhaafd (het is niet noodzakelijk dat sprake is van een opstapeling van deze vier criteria). Het gaat dan 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 voorschriften uit de verschillende stelsels van de Msw en het Bal. Deze kunnen strafrechtelijk worden gehandhaafd als de betrokken agrarisch ondernemer of de 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 (zie tabel 2) 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 grote omvang, waarbij het boetebedrag hoger is dan het maximale boetebedrag (zie tabel 2). 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 voor een natuurlijk persoon of € 250.000 voor een rechtspersoon 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 of 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 Msw) zou worden opgelegd en waarbij er redenen zijn om fraude te vermoeden.

Strafrechtelijke handhaving wordt in beginsel alleen gebruikt als het niet naleven van een regel van ordeningsrecht herhaaldelijk, grootschalig, in crimineel verband en/of via complexe of 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 via een geldboete weggenomen, naast het eventueel kunnen opleggen van een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

Bij overtredingen in georganiseerd verband of frauduleuze dan wel complexe 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 rechterlijke uitspraak. Ook kan de registratie van een vervoerder (tijdelijk) worden geschrapt overeenkomstig de Wet Bibob.

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 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 medeplegers. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de verjaring van overtredingen.

5.1.1 Zienswijzeprocedure

Bij boetes van meer dan € 340 per overtreding moet volgens artikel 5:53 van de Awb 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 (na eventuele matiging van de opgelegde boetes) 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.

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 zienswijze mag schriftelijk worden ingediend of mondeling tijdens een zienswijzegesprek (al dan niet samen met een gemachtigde).

Tijdens de zienswijzeprocedure heeft het bedrijf het recht om adviseur en/of advocaat te raadplegen. Ook mag hij zich laten bijstaan door een gemachtigde adviseur en/of advocaat.

Tijdens een zienswijzegesprek wordt het bedrijf verteld dat hij niet verplicht is tot het afleggen van verklaringen over de overtreding.

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 in een diersoort of diercategorie volgens bijlage D van de Urm en als zodanig door het bedrijf worden geregistreerd. De gegevens over het aantal dieren kunnen worden vergeleken met de gegevens die in identificatie en registratie (I&R) van dieren zijn opgenomen, het aantal productierechten van een bedrijf en overige producten die van het bedrijf worden aan- en afgevoerd. Bij een fysieke controle stelt de NVWA het aantal in een jaar gehouden dieren doorgaans vast door de administratie van het bedrijf te onderzoeken. Het aantal dieren kan ook worden vastgesteld door een specifieke brief (meer informatie brief) van RVO. Daarin wordt een bedrijf gevraagd inzichtelijk te maken hoeveel dieren van een bepaalde categorie in een bepaald jaar zijn gehouden.

Er kan discussie ontstaan over het diergebonden forfaitaire gehalte, oftewel de excretienorm die bij een diersoort of diercategorie hoort om de uiteindelijke mestproductie op jaarbasis op het bedrijf te berekenen. Wanneer eraan getwijfeld wordt of de forfaitaire excretienorm wel representatief is voor de specifieke diersoort of diercategorie op een bedrijf, is het in het kader van de vrije bewijsleer mogelijk om aan te tonen dat de excretienorm niet passend is op het bedrijf. Op grond van objectieve en controleerbare bedrijfsgegevens kan van de forfaitaire excretienorm worden afgeweken en komen specifieke gegevens op bedrijfsniveau daarvoor in de plaats. Melkveehouders kunnen hiervoor gebruik maken van de Handreiking bedrijfsspecifieke excretie melkvee (BEX).

5.1.2.2 Tot het bedrijf behorende landbouwgrond

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 opgenomen. Het gebruiksnormenstelsel (inclusief derogatie) is alleen van toepassing op de bij het bedrijf behorende landbouwgrond. Voor de overige stelsels kan ook plaatsingsruimte uit overige gronden meetellen.

De kwalificatie of sprake is van landbouwgrond of van natuurgrond vormt soms onderwerp 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 meer aannemelijk als een bedrijf een geldige juridische titel voor de landbouwgrond heeft (eigendom, huur, pacht of grondgebruikersverklaring). Een bedrijf geeft de landbouwgrond waarover het op 15 mei in een kalenderjaar beschikt op in de Gecombineerde opgave. In de praktijk is de vraag of een bedrijf de beschikkingsmacht over landbouwgrond heeft regelmatig een discussiepunt. 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 over deze landbouwgrond dan telt de mestproductie van dieren die erop hebben gelopen niet mee bij de totale mestproductie in het kader van de gebruiksnormen.

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 Ubm 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.

Wanneer grond wordt aangemerkt als landbouwgrond in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) betekent dit niet automatisch dat er sprake is van landbouwgrond in het kader van de Msw. Het GLB en de mestregelingen hebben verschillende beschrijvingen voor grondgebruik en landbouwgrond. Kijk voor meer informatie op de website van RVO.

5.1.2.3 Aan- en afvoer van dierlijke mest

Aan- en afvoer van dierlijke mest bepaalt mede 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 rVDM ingevuld en digitaal verstuurd naar RVO. Op basis van deze rVDM'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, bemonsterd en geanalyseerd om te bepalen hoeveel stikstof en fosfaat in de mest van een bedrijf of onderneming is aan- en afgevoerd.

RVO accepteert niet in alle gevallen de mineralen die bij de aan- en afvoer worden gemeld. Als onmogelijke mineralenwaarden bij bemonsterde aan- en afvoer worden gerapporteerd, kunnen deze bij een controle van gebruiksnormen en/of mestverwerkingsplicht worden bijgesteld.

5.1.2.4 Begin- en eindvoorraad mest

Via de Aanvullende gegevens landbouwer (AGL) moet een bedrijf voor 1 februari van een jaar de voorraad meststoffen die aanwezig is op 31 december van het vorige jaar doorgeven. Ten aanzien van de dierlijke mest bepaalt een landbouwbedrijf de hoeveelheid stikstof en fosfaat 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 mestcode) in het jaar van opgave. Als ook deze gegevens niet beschikbaar zijn, kan de voorraad worden bepaald met forfaitaire gehalten.

Bij een gebruiksnormencontrole wordt bij zowel de begin- als de eindvoorraad van het jaar dat wordt gecontroleerd beoordeeld of de opgave conform de best beschikbare gegevens is gedaan. Een onjuiste, niet volledige of niet tijdige opgave kan beboet worden volgens bijlage M van de Urm.

Bij het bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte in de op het bedrijf opgeslagen hoeveelheid dierlijke meststoffen zijn de gegevens die een bedrijf in de AGL heeft opgegeven in beginsel leidend. Is de eindvoorraad echter niet conform de best beschikbare gegevens bepaald, dan wordt de eindvoorraad gecorrigeerd. Dit gebeurt ook als er binnen een jaar sprake is van verschillende voorraad-waarderingsstypen (bedrijfsspecifiek versus forfait). Bij de gebruiksnormencontrole over een bepaald jaar wordt niet met verschillende typen gerekend. Kijk voor meer informatie over het gebruiken van de eindvoorraad mest gegevens bij het berekenen van de gebruiksnormen op de RVO-website.

In bijlage 8 wordt op basis van het voorgaande uiteengezet welke situaties zich voor kunnen doen bij de bepaling van de eindvoorraad mest en wat de werkwijze hierin is.

Bij het bepalen van de eindvoorraad mest 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 GR-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.

Let wel: productiegegevens zoals onder meer BEX-gegevens kunnen niet gebruikt worden voor het vaststellen van de mestvoorraden.

Bij een verzoek tot het aanpassen van de AGL-gegevens na 1 februari, zijn de initieel opgegeven gegevens het uitgangspunt. Hier wordt alleen van afgeweken als een bedrijf heeft aangetoond/ kan

verklaren dat en waarom de oorspronkelijke opgave (toch) onjuist is. De AGL-opgave moet immers volledig en naar waarheid worden opgegeven. Het is aan het bedrijf om aannemelijk te maken op basis van objectief en verifieerbaar bewijs dat de eerdere AGL-opgave niet kan kloppen.

5.1.2.5 Derogatie

Tot en met 2025 kon een bedrijf gebruik maken van derogatie (het toepassen van een verhoogde gebruiksnorm) als het de voorwaarden naleeft die aan de verkregen derogatievergunning voor dat jaar verbonden zijn. Het oordeel of een bedrijf zich heeft gehouden aan de derogatievoorwaarden is daardoor ook van invloed op de vraag of het bedrijf binnen de gebruiksnormen is gebleven. Bij het niet voldoen aan de derogatievoorwaarden wordt in beginsel de derogatievergunning ingetrokken. Daarnaast wordt het bedrijf in het jaar volgend op het jaar waarin de intrekking is bericht aan de derogatiedeelnemer, uitgesloten van deelname aan derogatie. Het intrekken van de derogatievergunning is een discretionaire bevoegdheid, daarom moet er voor toepassing een evenredigheidstoets en belangenafweging plaatsvinden. In het geval de vergunning wordt ingetrokken geldt de reguliere gebruiksnorm dierlijke meststoffen van 170 kg stikstof per hectare en niet de hogere derogatienorm. Dat kan een daarmee gepaard gaande boete wegens het overschrijden van de gebruiksnorm(en) opleveren.

Als gedurende een derogatiejaar wordt geconstateerd dat een landbouwer zich niet aan een voorwaarde houdt, dan wordt in het betreffende kalenderjaar de derogatievergunning nog niet ingetrokken. Na afloop van het kalenderjaar wordt het landbouwbedrijf dan integraal door RVO gecontroleerd. Blijkt uit de controle een relatief kleine (met name administratieve) niet-nakoming van de derogatievoorwaarden, dan kan de vergunning alsnog in stand blijven. In andere situaties wordt de derogatievergunning ingetrokken maar kan een eventuele gebruiksnormenboete worden gematigd. De situaties waarin dit beleid wordt toegepast, zijn beschreven in bijlage 1.

De laatste derogatiebeschikking liep tot en met 2025. Een verzoek van Nederland voor het aanvragen van nieuwe derogatie is in december 2025 afgewezen door de Europese Commissie. Met ingang van 2026 kan er daarom geen derogatievergunning meer worden aangevraagd. Dit betekent dat er conform de norm uit de Nitraatrichtlijn artikel 9 lid 1 van de Meststoffenwet maximaal 170 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare geplaatst mag worden.

Ondanks dat de laatste derogatiebeschikking liep tot en met 2025 vindt er nog wel controle plaats over de jaren dat er gebruik gemaakt kon worden van derogatie. De controles vinden plaats volgens de voorwaarden zoals deze geldig waren in het desbetreffende jaar.

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 leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overtreden. In bijlage 2 is te zien hoe RVO omgaat met bedrijven die zich niet, of niet volledig hebben gehouden aan de voorwaarden voor stikstofdifferentiatie. Afhankelijk van de omstandigheden kan de boete voor het overschrijden van de gebruiksnormen eenmalig gematigd worden.

5.1.2.7 Fosfaatdifferentiatie

Op percelen met een arme, lage, neutrale of ruime 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 door de fosfaattoestand per perceel door te geven. 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 leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overtreden. In bijlage 3 is te zien hoe RVO omgaat met bedrijven die zich

niet, niet tijdig of niet volledig hebben gehouden aan de voorwaarden voor fosfaatdifferentiatie. Vanaf 2021 wordt de fosfaattoestand met P-CaCl₂- en P-Al-getallen bepaald.

Voor 2021 geldt een overgangsregeling. De totstandkoming van de regeling vanaf 1 januari 2021 heeft vertraging opgelopen. Daarom zijn de analyses die in 2021 verlopen, een jaar langer geldig. Dit betekent dat de fosfaattoestand tot 2021 en daarbij behorende fosfaatgebruiksnorm ook in 2021 nog geldig is met grondmonsters die genomen zijn in de periode van 16 mei 2016 tot en met 15 mei 2017.

Vanaf 2022 is de overgangsregeling niet meer van kracht en wordt de fosfaattoestand bepaald met P-CaCl₂- en P-Al-getallen. Oude verslagen (voor 2021) met PAL of Pw blijven nog geldig als de dag waarop de grond is bemonsterd op 15 mei maximaal 4 jaar geleden is. Dat betekent dat een oud verslag met PAL of Pw van 16 mei 2018 in 2022 nog geldig is.

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 kg 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 overschreden. 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 Stimuleren organische stofrijke meststoffen

Het toepassen van organisch stofrijke meststoffen levert de bodem voordeel op. Daarom wordt het gebruik van organisch stofrijke meststoffen gestimuleerd door meststoffen met een hoog gehalte aan organische stof naar rato gedifferentieerd mee gaan tellen in de bepaling of voldaan is aan de fosfaatgebruiksnorm.

De organisch stofrijke meststoffen die in aanmerking komen voor de stimuleringsregeling zijn: groencompost, gft-compost, champost en vaste storsrijke mest van de diersoorten: rundvee, varkens biologisch gehouden, schapen, geiten en paarden.

Een organisch stofrijke meststof kan in het kader van de fosfaatgebruiksnormen op grond van deze stimuleringsregeling meetellen voor 25 procent of voor 75 procent bij de fosfaatgebruiksnorm.

Voorwaarden zijn:

- per perceel wordt er per hectare tenminste 20 kg fosfaat geplaatst van de organische stofrijke meststof;
- per hectare wordt er niet meer fosfaat geplaatst van de organische stofrijke meststof dan de maximale fosfaatgebruiksnorm.

Als blijkt dat een bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden kan er geen gebruik worden gemaakt van een differentiatie in de mate waarin de organische stofrijke meststoffen meetellen binnen de fosfaatgebruiksnorm. Dit kan leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overschreden.

5.1.2.10 Equivalente maatregel

Landbouwers die de afgelopen jaren hogere gewasopbrengsten hadden kunnen extra stikstof gebruiken. Dit kan door een zogenaamde equivalente maatregel.

Een voorwaarde is wel dat de landbouwer zich meldt bij RVO. Als wordt geconcludeerd dat een bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden voor de equivalente maatregel, valt het bedrijf terug naar de reguliere gebruiksnormen. Dit kan leiden tot de conclusie dat de gebruiksnormen zijn overschreden.

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 (zie ook bijlage 6).

In een kamerbrief van 26 november 2021 betreffende het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangekondigd dat de Wet Verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij (VGM) zal worden ingetrokken. Vooruitlopend op deze intrekking vindt RVO het niet langer passend om gebruik te maken van de bevoegdheid om boetes op te leggen en te handhaven in lopende zaken waarin een overtreding van VGM-voorschriften heeft plaatsgevonden. Een uitzondering geldt voor zaken waarin een buitensporige overtreding heeft plaatsgevonden of sprake is van fraude met dierlijke meststoffen (bijvoorbeeld fictieve afvoer van mest en manipulatie met mestmonsters).

5.1.4 Vrije bewijsleer

De vrije bewijsleer is in het algemeen het recht van iemand die wordt vervolgd voor 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 Msw) en de stelsels van verplichte mestverwerking (artikel 21 en 33a van de Msw).

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 landbouwgrond 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 overschrijding van de gebruiksnormen wordt aangerekend. De vrije bewijsleer geeft bedrijven 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 dient op bedrijfsniveau aan de hand van specifieke, objectieve en verifieerbare gegevens te worden weerlegd dat de gebruiksnormen in een bepaalde situatie niet, of in mindere mate, overtreden zijn⁶.

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 (bezinklaag).

5.1.4.1 Mestproductie - Bedrijfsspecifieke excretie (BEX)

Het Ministerie van 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 Msw. De betrokkenheid van LNV was en is vooral gericht op een instrument dat qua berekeningswijze vertrouwen geniet. In 2006 vond LNV de

⁶ ECLI:NL:CBB:2024:660 en ECLI:NL:CBB:2024:612

berekeningsmethodiek van het instrument voldoende betrouwbaar voor toepassing in de praktijk en het wordt sindsdien op de website van RVO aangeboden om te gebruiken.

Als melkveebedrijven voldoen aan de voorwaarden uit de Handreiking BEX, kunnen ze hier gebruik van maken volgens de vrije bewijsleer. Als een melkveebedrijf gebruikmaakt van de 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 BEX aannemelijk zijn. Als op basis daarvan overtuigend kan worden onderbouwd waarom de productie 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 BEX kan niet worden gebruikt voor het fosfaatrechtenstelsel.

Om succesvol gebruik te kunnen maken van de BEX is een goede verslaglegging door een bedrijf essentieel, in het bijzonder de voerstromen. Wanneer bijvoorbeeld naast graasdieren, ook staldieren op het bedrijf aanwezig zijn op het bedrijf, dient er een strikte scheiding te zijn van de voerstromen. Berekeningen die op basis van de handreiking BEX worden gemaakt kunnen terzijde worden geschoven als onvoldoende overtuigend kan worden gesteld dat de uitkomst een betrouwbare weerspiegeling is van de situatie zoals die zich op het bedrijf heeft voorgedaan. Dit zal zich met name voordoen wanneer een bedrijf ten tijde van een controle niet de gegevens kan overleggen die noodzakelijk zijn om tot een waarheidsgetrouwe BEX-berekening te komen en in het bijzonder als het gegevens betreft die nadien lastig nauwkeurig kunnen worden verkregen (meetgegevens)⁷. Wanneer de gepresenteerde uitkomst van een BEX-berekening door RVO in twijfel wordt getrokken, zal het bedrijf moeten weerleggen dat de gepresenteerde uitkomst daadwerkelijk de uitkomst is van de BEX op basis van de gebruikte gegevens. Het bedrijf zal daartoe inzage in haar administratie voor bij de berekening moeten geven.

Aannemelijke gegevens die een bedrijf opgeeft bij een BEX berekening zullen als uitgangspunt worden genomen. Nadien wordt hier enkel van afgeweken als een bedrijf op geloofwaardige wijze kan aantonen dat en waarom de oorspronkelijke opgave (toch) onjuist is. Bij een verzoek tot aanpassing wordt rekening gehouden met de tijd die is verstreken tussen de eerste eigen verklaring en de voorgestelde correctie alsmede met de omstandigheid of het verzoek is gedaan in het kader van een procedure over een bestuurlijke boete. Het is, ook met het oog op vaste jurisprudentie op dit punt, aan het bedrijf om de ingenomen stelling dat de initiële gegevens die voor de BEX-berekening zijn gebruikt niet kloppen, aannemelijk te maken op basis van objectief en verifieerbaar bewijs⁸.

De gegevens in de BEX-berekening moeten exact overeenstemmen met de informatie die de melkveehouder aan de melkafnemer verstrekt. Ingeval van twijfel over de overgelegde BEX-berekening, kan het melkveebedrijf worden gevraagd de betreffende documenten te overleggen. Wanneer het melkveebedrijf hier geen gevolg aan geeft, kan niet worden aangetoond dat aan alle voorwaarden van de Handreiking is voldaan.

Als melkveebedrijven niet voldoen aan de voorwaarden uit de Handreiking BEX dan wordt uitgaan van forfaitaire productiegegevens in dat jaar.

De BEX-Jongvee is niet officieel goedgekeurd door het ministerie van LNV. Het ministerie heeft hier geen Handreiking voor opgesteld. RVO kan daarom de BEX-jongvee niet als officieel goedgekeurd instrument erkennen. "De BEX-jongvee" mag gebruikt worden in het kader van de vrije bewijsleer.

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 gram tegenover 10,1 gram per kg levend gewicht). Dit blijkt uit onderzoek van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Omdat er meer fosfaat in het dier wordt vastgelegd, wordt er

⁷ ECLI:NL:CBB:2020:754

⁸ Zie ook ECLI:NL:RBGEL:2017:2942 ro. 4 en ECLI:NL:CBB:2020:754 en ECLI:NL:CBB:2024:393

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 het vaststellen van 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 worden doorgegeven in het formulier Aanvullende gegevens landbouwer (AGL).

Om de bezinklaag in een varkensmestopslag zo zorgvuldig mogelijk vast te stellen, wordt gerekend voor de aangroei van de bezinklaag 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).

Concreet wordt bij de aangroei van een bezinklaag, gerekend met de 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	45,50	2

Tabel 3: Bezinklaag

5.1.4.4 Mestvoorraad - Stikstofgat (staldieren)

Stikstof vervliegt. Daarom is het stikstofgat geïntroduceerd. Dit is de hoeveelheid stikstof die verloren is gegaan tussen het moment van productie van de mest en het moment van afvoeren van diezelfde onbewerkte mest. Bij de berekening van het stikstofgat wordt een vergelijking gemaakt; waarbij het gaat om het verschil tussen de verhouding van stikstof en fosfaat in de forfaitair berekende productie van staldieren en de waarden die komen uit bemonstering en analyse van afgevoerde onbewerkte/onbehandelde mest van die dieren in het betreffende jaar. 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 *afgevoerde bemonsterde onbewerkte dierlijke mest* (afkomstig van staldieren, per diersoort) in het betreffende jaar en het resultaat hiervan te vermenigvuldigen met;
2. de hoeveelheid in dat jaar geproduceerde hoeveelheid fosfaat (dit levert de geproduceerde hoeveelheid stikstof zonder stikstofgat op);
3. Het stikstofgat wordt vervolgens berekend door de forfaitair bepaalde hoeveelheid geproduceerde stikstof te verminderen met de uitkomst van de rekensom onder 2.

Voor graasdieren zijn forfaitaire normen ontwikkeld die zijn gebaseerd op berekeningen onder verantwoordelijkheid van de CDM. Bij de forfaitaire excretiegehalten voor graasdieren of in de BEX-berekening wordt rekening gehouden met de gasvormige stikstofverliezen⁹.

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-226-p6-SC72330.html> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-645> en [ECLI:RBOBR:2017:1977](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-226-p6-SC72330.html) en [ECLI:NL:CBB: 2023:724](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-226-p6-SC72330.html), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-226-p6-SC72330.html> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-645>,

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

Bij het wegen en/of bemonsteren kunnen onnauwkeurigheden voorkomen. 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 kg fosfaat in vaste mest afvoert in één vracht, een grotere correctie dan een bedrijf dat 100 kg vaste mest afvoert in 10 vrachten. De correctie is dus afhankelijk van de specifieke post en de omvang van 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". Kijk voor meer informatie op de RVO-website.

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%

Tabel 4: nauwkeurigheidsmarges

5.1.4.6 Correctie bij mestscheiding

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bij mestscheiding en opslag van de dikke en dunne fractie daarna stikstofverliezen (N-verlies) optreden. In samenspraak met het Ministerie van LNV en Wageningen University & Research (WUR) is besloten hier rekening mee te houden. Daarom wordt vanaf 19 november 2024 het N-verlies bij mestscheiding, zoals beschreven in Tabel 3.10 van de Rekenregels voor de KringloopWijzer toegepast bij het beoordelen van de naleving van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de verantwoordingsplicht voor stikstof.

Dit betekent dat bij de berekening van de gebruiksnormen en verantwoordingsplicht een correctie wordt toegepast wanneer mest is gescheiden. Volgens de rekenregels wordt het N-verlies voor drijfmest van graasdieren berekend op totaal 3,2% van de stikstofinhoud van de ingaande mest, en voor staldieren op 3,9%. De correctie geldt voor het jaar waarin de mest is gescheiden.

[ECLI:RBOBR:2017:1977](#), [ECLI:NL:CBB: 2023:724](#) en [ECLI:NL:CBB:2024:660](#).

Om deze correctie te kunnen uitvoeren is het van belang dat uit de administratie van de mestscheiding zorgvuldig blijkt:

- wanneer (en hoe vaak) de mestscheiding heeft plaatsgevonden (factuur + betalingsbewijs);
- de hoeveelheid en soort drijfmest die is gescheiden;
- en het gehalte N van de ingaande meststroom.

Wanneer uit administratie niet of onvoldoende blijkt dat er mestscheiding heeft plaatsgevonden, zal er geen correctie voor eventuele stikstofverliezen worden toegepast. Dit is ook het geval wanneer wordt uitgegaan van de forfaitaire gegevens.

5.1.5 Onmogelijke waarden

De paragrafen 5.1.4.1 tot en met 5.1.4.5 beschrijven situaties waarin wordt aangenomen dat gerekend moet worden met andere mineralenwaarden. Soms geven bedrijven gegevens door die RVO zo onmogelijk vindt dat de gegevens moeten worden aangepast¹⁰. Voor vaste mest en dikke fractie na mestscheiding zijn grenswaarden bepaald (5.1.5.1 en 5.1.5.2). In aanvulling daarop wordt afvoer van dierlijke mest gecorrigeerd als er sterke bedrijfsspecifieke aanwijzingen zijn, dat de gerapporteerde fosfaat- en/of stikstofgehalten niet aannemelijk kunnen zijn.

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 de omvang van de vaste mest. Deze staan in onderstaande tabel.

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

Tabel 5: Grenswaarden voor stikstof en fosfaat in vaste mest

Als de gehalten in vrachten of eindvoorraad vaste mest buiten de grenswaarden vallen en hier geen aannemelijke verklaring voor gegeven kan worden, worden de bedrijfsgemiddelde gehalten van de overige bemonsterde en geanalyseerde vrachten onbewerkte mest die van het bedrijf in het betreffende jaar zijn afgevoerd of indien van toepassing zijn aangevoerd gebruikt, die beter aansluiten op de bedrijfsvoering¹¹. Als gegevens van dergelijke vrachten niet beschikbaar zijn, wordt het desbetreffende forfait voor de afwijkende gehalten toegepast.

¹⁰ artikel 3 lid 1 Msw

¹¹ artikel 3 lid 1 Msw

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 onderzoeken van de Wageningen University & Research. Uit onderzoeken volgen onderstaande bovengrenzen¹²:

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

Tabel 6: Grenswaarden voor fosfaat in dikke fractie na mestscheiding

Als de gehalten in dikke fractie na mestscheiding boven de absolute grenswaarden vallen, worden daar¹³ andere waarden voor gebruikt. In deze gevallen worden voor de betreffende vrachten zogenaamde vervangende waarden berekend die beter aansluiten op de bedrijfsvoering. Bij de berekening hiervan wordt uitgegaan van de bedrijfsspecifieke omstandigheden. Op basis van WUR-rapport 287 'Mestscheiding: relaties tussen techniek, kosten, milieu en landbouwkundige waarde', WUR-rapport 1100 'Technische bovengrenzen van P2O5 gehalte dikke fractie na scheiding drijfmest met decanteercentrifuge' en WUR-rapport 1234 'Technische bovengrenzen van P2O2 gehalte dikke fractie na scheiding drijfmest met decanteercentrifuge' is voor elk type mestscheider vastgesteld wat het maximale scheidingsrendement is voor fosfaat en stikstof. Wanneer deze bedrijfsspecifieke gegevens niet voorhanden zijn, dan past RVO het forfait of een deel van het forfait toe.

Vanaf de invoering van de Onafhankelijk monsternemer per oktober 2017 geldt dat wanneer een gehele partij dikke fractie na mestscheiding wordt afgezet aan particulieren waarbij er geen bemonstering en analyse heeft plaatsgevonden, RVO 75% van de forfaitaire gehalte van dikke fractie voor de gehele partij toepast. Tenzij sprake is van andere bedrijfsspecifieke gegevens of geanalyseerde waarden bekend zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bemonstering door de NVWA.

Als uit onderzoek blijkt dat er geen transport plaats heeft gevonden wordt de vracht niet meegenomen. RVO laat deze vrachten met een beroep op artikel 3, lid 1, van de Msw volledig buiten beschouwing, zie ook 5.1.5.3 Misleiding hieronder.

Er zijn daarnaast gevallen waarbij de fosfaatgehalten van vrachten weliswaar onder de absolute grenswaarden liggen, maar waarbij er toch aanwijzingen zijn dat het gerapporteerde fosfaat- en/of stikstofgehalte onmogelijk is. Bij dit oordeel spelen dan overige omstandigheden een rol. Bijvoorbeeld de scheidingsmethode die is toegepast, de mate waarin een administratie over mestscheiding is bijgehouden, verklaringen van derden, overige bedrijfsspecifieke gegevens zoals de beschikbare hoeveelheden mestvoorraden, realistische volumes en een onmogelijke balans input/output van de mestscheider (waarbij de hoeveelheid mest die de mestscheider ingaat minder groot is dan de hoeveelheid mest die uit de scheider is gekomen). In deze situatie worden ook bedrijfsspecifieke waarden toegepast op basis van de mestscheidingsadministratie. Wanneer een bedrijf mest scheidt moet hij een mestscheidingsadministratie bijhouden. Deze administratie moet naar waarheid worden bijgehouden en gegevens en bewijsstukken bevatten over:

1. de methode van bewerking of verwerking;
2. de hoeveelheid bewerkte of verwerkte dierlijke meststoffen;
3. de hoeveelheid, de aard en de samenstelling van de tezamen met de dierlijke meststoffen bewerkte of verwerkte stoffen en;

¹² <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353337383736>

¹³ artikel 3 lid 1 Msw

4. de hoeveelheid en de samenstelling van de eindproducten na bewerking of verwerking.

5.1.5.3 Misleiding

Als uit onderzoek blijkt dat er sprake is van misleiding worden afgevoerde vrachten met een beroep op artikel 3, lid 1, van de Msw buiten beschouwing gelaten. Bijvoorbeeld als uit geregistreerde gegevens blijkt dat er een vracht dierlijke mest is afgevoerd, terwijl uit onderzoek blijkt dat deze afvoer feitelijk niet heeft plaatsgevonden.

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 vooral gedaan bij ontbinding/opheffing van de entiteit dan wel bij wijzigingen van de rechtsvorm van een onderneming en bij grote zaken met ernstige 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 sprake 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 overtreding heeft kunnen plaatsvinden. 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 gaat om natuurlijke personen is de boete wel effectief begrensd tot € 110.000 (artikel 62, eerste lid, van de Msw) met ingang van 1 januari 2026.

5.1.7 Verjaringstermijn

Bij boetes lager dan € 340 per overtreding mag drie jaar na de overtreding geen bestuurlijke boete meer opgelegd worden. Dat staat in het tweede lid van artikel 5:45 van de Awb. Bij boetes hoger dan € 340 is dat vijf jaar. Ambtshalve wordt nagegaan of de termijn van 3, onderscheidenlijk 5 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 2021 op zijn bedrijf geproduceerde meststoffen niet kan verantwoorden, hiervoor tot 31 december 2026 beboet kan worden (als de boete hoger is dan € 340). Bij een intermediaire onderneming of bij (nagenoeg) grondloze landbouwbedrijven gaat de verjaringstermijn van 5 jaar voor de verantwoordingsplicht lopen vanaf de dag na de einddatum van de controle.

5.2 Hoe hoog is de boete?

5.2.1 Algemeen

De Minister van LNV is op grond van artikel 51 van de Msw bevoegd om voor de overtredingen die in het artikel zijn opgenomen bestuurlijke boetes op te leggen. In de artikelen 57 tot en met 62 van de Msw is beschreven hoe de boete wordt berekend en hoe hoog de boete maximaal 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 Msw. 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 Msw geeft de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de hoogte van de overige overtredingen vast te stellen. Dit is uitgewerkt in artikel 73 van het Ubm. Daarin zijn vijf 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 € 1.500 voor het niet of niet naar waarheid administreren, registreren, melden, indienen of beschikbaar hebben van gegevens.

Artikel 130 van de Urm is gebaseerd op artikel 73, tweede lid van het Ubm. Artikel 130 van de Urm 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 NVWA noemt in rapporten van bevindingen en ook RVO in zijn toelichtend rapport bij de boeteberekening feitcodes die niet in bijlage M zijn opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om M700, M701 en M702 (overschrijding van de gebruiksnormen), M740 (het niet voldoen aan de verantwoordingsplicht voor dierlijke meststoffen) of M780 (niet voldoen aan de mestverwerkingsplicht door de landbouwer). Deze feitcodes voor intern gebruik ziet u in bijlage 9.

5.2.2 Matigingsbeleid

5.2.2.1 Maximaal boetebedrag

Artikel 62 van de Msw bepaalt dat de bestuurlijke boete voor een natuurlijk persoon vanaf 1 januari 2026 niet hoger mag zijn dan € 110.000 per overtreding. Voor rechtspersonen en vennootschappen is dit maximaal € 1.100.000 per overtreding¹⁴. 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 Awb). Voor de meer administratieve boetes bepaalt bijlage M, behorende bij artikel 130 van de Urm de boete die (maximaal) kan worden opgelegd.

Jaar	Natuurlijke personen	Rechts- personen/ Vennootschappen
2022	€ 90.000	€ 900.000
2023	€ 90.000	€ 900.000
2024	€ 103.000	€ 1.030.000
2025	€ 103.000	€ 1.030.000
2026	€ 110.000	€ 1.100.000

Tabel 2: Maximale boetebedragen¹⁵

5.2.2.2 Verwijtbaarheid

Omdat in de omschrijving van de overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, schuld in de zin van verwijtbaarheid geen bestanddeel is, hoeft de verwijtbaarheid van de overtreding niet te worden bewezen, maar mag deze worden verondersteld ingeval het daderschap vaststaat. Op grond van artikel 5:41 van de Awb wordt echter geen bestuurlijke boete opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Bij het opleggen van de boete wordt gekeken of de overtreding aan de overtreder kan worden verweten.

¹⁴ De maximale boete die kan worden opgelegd is afhankelijk van het jaar waarin de overtreding heeft plaatsgevonden. De boete die maximaal opgelegd kan worden is in de loop der jaren verhoogd.

¹⁵ Zie artikel 23, lid 4, van het Wetboek van Strafrecht.

Als de overtreder zich met succes kan beroepen op een schulditsluitingsgrond waardoor hem geen of minder verwijt van de overtreding kan worden gemaakt, kan hem derhalve geen of een gematigde bestuurlijke boete worden opgelegd.

In de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is aanvaard dat een regeling waarin schuld geen voorwaarde vormt om een sanctie op te leggen, de bewijslast van de afwezigheid van alle schuld rust op degene die zich op die afwezigheid beroept. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld ziekte van de landbouwer zijn. Daarbij geldt dat op basis van controleerbare gegevens, zoals een doktersverklaring, moet komen vast te staan dat sprake is van geestelijke tekortkoming, die heeft geleid tot de overtreding.

5.2.2.3 Evenredigheid

RVO houdt rekening met het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel kijkt naar de gevolgen van een besluit. De gevolgen mogen niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. Dit betekent voor de boete dat de hoogte van de boete moet worden 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 (zoals eerder is aangegeven) in de wet vastgesteld (zoals in artikel 57 tot en met 59 van de Msw). 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 (zoals eerder opgemerkt) beoordeeld of de boete evenredig is aan vooral de aard en de ernst van de overtreding, in hoeverre deze aan een overtreder te verwijten is, 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 gehouden¹⁶. Hierbij kan gedacht worden aan een noodtoestand, ziekte van het vee of brand van de bedrijfsgebouwen.

5.2.2.4 Meerdere overtredingen bij één controle

RVO en NVWA voeren controles uit, bij landbouwers en intermediaire ondernemingen, die betrekking hebben op de naleving van de administratieve voorschriften die zijn benoemd in bijlage M, behorende bij artikel 130 van de Urm. Uit dit onderzoek kan blijken dat een bedrijf of onderneming (in een periode) herhaaldelijk de regel(s) waarop wordt gecontroleerd heeft overtreden. In deze situatie worden alle geconstateerde overtredingen door RVO beboet, maar vindt in de regel wel matiging plaats van de opgelegde boete. Het percentage waarmee matiging van de boete plaatsvindt, is afhankelijk van de aard van de controle en de periode waarover is gecontroleerd.

De verwachting is dat frequente en actuele sanctionering ertoe bijdraagt dat bedrijven de wet- en regelgeving gaan naleven. De matiging en de daarbij gestelde matigingsperiodes zijn bedoeld om bedrijven in de gelegenheid te stellen de ongewenste gedraging en de daarbij behorende handelwijze te veranderen. De matigingsperiodes bij elkaar is de zogenaamde hersteltermijn. Dat betekent dat wanneer de eerste boete van een bepaalde matigingsperiode na een bezwaar- of beroepsprocedure komt te vervallen, dit niet met terugwerkende kracht invloed heeft op de matigingsperiodes. Het bedrijf is immers al (herhaaldelijk) gewezen op de ongewenste gedraging en in de gelegenheid gesteld dit te veranderen. De matigingsperiode op zichzelf is uitsluitend bedoeld om het matigingspercentage vast te stellen. Wanneer er geen gedragsverandering plaatsvindt, kan na deze periode de handhaving in een zwaarder regime voortgezet worden.

Bij meerdere overtredingen bij één controle, bedraagt de minimale boete eenmaal het boetebedrag dat voor de bewuste overtreding kan worden opgelegd. Zit er tussen een constatering en de

¹⁶ zie bijv: ECLI:NL:CBB:2016:211

eerstvolgende constatering meer dan 3 jaar dan wordt dat gezien als een eerste overtreding en geldt een matiging van 90% dan wel 50%, afhankelijk van de manier waarop ze zijn vastgesteld. Wanneer uit het rapport van bevindingen van de NVWA en/of onderzoek van RVO duidelijk wordt dat overtredingen herhaaldelijk en bewust zijn begaan om fraude te plegen, dan wordt de boete voor deze overtredingen niet gematigd.

Overtredingen op afstand

Als een overtreding 'op afstand' kan worden vastgesteld en het de eerste keer is dat deze overtreding wordt begaan dan wordt het totale boetebedrag gematigd met 90%. Ook in de daaropvolgende matigingsperiode (deze periode begint na de verzenddatum van de (eerste) boete en eindigt 3 maanden daarna) wordt de boete met 90% gematigd. De eerstvolgende op te leggen boete voor dezelfde overtreding in de daaropvolgende periode, wordt met 50% gematigd. Deze tweede periode start dus op datum dagtekening van het boetebesluit na de (eerste) matigingsperiode. In de periode daar weer opvolgend (de derde periode start vanaf datum dagtekening van dat nieuw te nemen boetebesluit na de (tweede) matigingsperiode) wordt de op te leggen boete gematigd met 25%.

Zoals hiervoor is aangegeven houdt RVO telkens rekening met een matigingsperiode van 3 maanden. Het gaat hierbij om een termijn van 3 kalendermaanden, dus bijvoorbeeld van 6 maart tot en met 5 juni. Tijdens deze periode geldt voor de op te leggen boetebedragen hetzelfde matigingspercentage.

In onderstaande tabel 7 zijn aan de hand van voorbeelden de periodes en bijbehorende matigingspercentages schematisch weergegeven. In de voorbeelden is uitgegaan van een boetebedrag van € 300 per overtreding.

Controle-tijdvak	Aantal overtredingen	Totale boete	% Matiging	Totale boete na matiging	Datum dagtekening boete	Matigingsperiode
jan - feb 2025	20	€ 6.000	90%	€ 600	06-03-25	Start periode I
1 mrt - 6 april 2025	27	€ 8.100	90%	€ 810	09-04-25	I
22 mei - 2 juni 2025	8	€ 2.400	90%	€ 300 ¹⁷	04-06-25	I
8 juni - 20 juli 2025	18	€ 5.400	50%	€ 2.700	30-07-25	Start periode II
aug 2025	13	€ 3.900	50%	€ 1.950	10-09-25	II
nov 2025	3	€ 900	25%	€ 675	14-12-25	Start periode III
apr 2026	4	€ 1.200	Geen	€ 1.200	05-05-26	-

Tabel 7: Voorbeeld van toepassing matigingspercentages bij herhaalde zelfde overtredingen.

Overige administratieve overtredingen

Voor de overige administratieve overtredingen, die gezien de aard en de ernst van de overtreding alleen ter plaatse geconstateerd kunnen worden, geldt een ander matigingsbeleid. Bij deze constatering van herhaalde overtredingen die alleen bij een controle ter plaatse kunnen worden geconstateerd wordt het totale boetebedrag eenmalig met 50% gematigd.

Sinds 1 januari 2026 is dit aangepast: de matiging van 25% voor een tweede constatering is komen te vervallen. Hierdoor worden nu alle herhaalde overtredingen eenmalig met 50% gematigd.

¹⁷ De minimum boete is altijd 1x het boetebedrag voor één overtreding. Hier dus € 300.

5.2.2.5 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 Awb. Sinds het controlejaar 2013 worden boetes die hoger zijn dan € 1.000¹⁸ verminderd als de termijn tussen de dagtekening van het rapport en boetebesluit 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 sprake is van een fysieke controle door de NVWA, start de beslistermijn vanaf de dagtekening van het NVWA-rapport tot aan de datum van het opleggen van de boete.

Een controle geeft soms aanleiding om boetes op te leggen voor verschillende stelsels (gebruiksnormen, mestverwerking en verantwoorde groei melkveehouderij). In die situatie wordt het bedrag vanaf € 1.000 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. 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.

De overschrijding van de beslistermijn in artikel 5:51 van de Awb en de overschrijding van de redelijke termijn bedoeld in artikel 6 van het EVRM zijn zelfstandige matigingsgronden. In de situatie dat artikel 5:51 van de Awb wordt aangevoerd, past RVO een matiging van het boetebedrag toe. In het geval artikel 6 EVRM aan de orde is, doet de rechter dit.

5.2.2.6 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 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 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, stuurt RVO een vragenlijst. De overtreder kan aan de hand van deze vragenlijst met financiële gegevens over de afgelopen drie jaren (het ontbreken van) de financiële draagkracht aantonen. Daarbij moet hij meerdere vragen beantwoorden over zijn financiële positie en als dit van toepassing is die van zijn partner(s)/venno(o)t(en). Naast beantwoording van de vragen moeten bewijsstukken zoals jaarrekeningen, belastingaangiften (inkomstenbelasting / vennootschapsbelasting) bankafschriften en OZB-aanslagen met WOZ-waarde worden aangeleverd. Wanneer er meerdere vennoten zijn, moeten ook zij hun financiële stukken overleggen.

¹⁸ De HR heeft recent (ECLI:NL:HR:2023:175) geoordeeld dat "Voor de boetebeschikking met betrekking tot de periode 1 maart tot en met 31 december 2008 ziet de Hoge Raad geen aanleiding om aan de overschrijding van de redelijke termijn in de cassatiefase gevolgen te verbinden. Omdat de boete minder beloopt dan € 1.000 is met de enkele vaststelling dat inbreuk is gemaakt op artikel 6 EVRM, de verdragsschending voldoende gecompenseerd."

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

- een zelfde of soortgelijke overtreding eerder is begaan (recidive);
- het bedrijf de gegevens niet volledig en/of niet naar waarheid doorgeeft;
- 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.
- de brief 'Vragenlijst bepaling financiële draagkracht' niet ondertekend, volledig en naar waarheid is teruggezonden inclusief alle bijbehorende bewijsstukken.

5.2.2.7 Kleine bedrijven

De voorschriften in de Meststoffenwet gelden voor alle landbouwbedrijven, dus ook voor kleine landbouwbedrijven. Toch houdt RVO 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 kg 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 rechtspersonen of samenwerkingsverbanden die zich bedrijfsmatig bezighouden met landbouwactiviteiten op grote(re) schaal. Voor deze rechtspersonen 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 is aangevoerd of uitgereden, vermindert RVO de boete niet.

5.2.2.8 Geen economisch voordeel

De boete voor het overtreden van het gebruiksnormenstelsel 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 daadwerkelijk genoten (lager) economisch voordeel is in beginsel geen reden voor matiging van de boete. Het komt voor dat een overtreding van de gebruiksnormen alleen wordt veroorzaakt door de aanvoer van mest op het bedrijf. Er is dan geen sprake van het besparen van mestafzetkosten. Daarom vermindert RVO de boete in deze situatie met 50%.

Daarbij moet wel aan specifieke omstandigheden worden voldaan zoals dat de landbouwer verantwoordelijkheid heeft genomen, dat de landbouwer openheid van zaken geeft, er geen sprake is van ontduiken van de Msw en dat het om een eerste overtreding moet gaan. Deze omstandigheden volgen uit jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven¹⁹. Met ingang van 1 januari 2025 wordt de boetematiging van 50% vanwege de stand van de marktafvoerprijzen niet meer worden toegepast bij akkerbouwbedrijven. Zie ook bijlage 5 van het Boetebeleid.

5.2.2.9 Cumulatie stelsels

Het meststoffenbeleid kent verschillende stelsels 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 ook leiden tot een 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 Msw 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 zonder meer resulteren in de maximale boete. In de bijlagen 5 tot en met 7 zijn de zogenoemde kaders opgenomen die RVO hierbij gebruikt.

¹⁹ ECLI:NL:CBB:2016:211

5.2.2.10 Meerdere jaren achter elkaar gecontroleerd

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

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.²⁰

5.4 Wat is de verhouding met de conditionaliteiten (GLB)

Bedrijven die een aanvraag hebben ingediend voor basisinkomenssteun voor duurzaamheid moeten zich houden aan de conditionaliteiten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De conditionaliteiten bestaan uit beheerseisen (RBE's), vastgelegd in Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van de bescherming van het klimaat en milieu, van de volksgezondheid en gezondheid van planten alsmede het dierenwelzijn. Ook betreft het normen (GLMC's) in verband met het houden van landbouwareaal in een goede landbouw- en milieuconditie. Als wordt geconcludeerd dat een bedrijf zich niet aan de conditionaliteiten heeft gehouden, dan kan dit leiden tot een korting op de basisinkomenssteun. De Nitraatrichtlijn, waarop een groot deel van de Meststoffenwet is gebaseerd, is onderdeel van de conditionaliteiten van het GLB. Dit betekent dat een overtreding van onderstaande normen zowel kan resulteren in een boete in het kader van de Meststoffenwet, als een korting op de basisinkomenssteun (artikelen zie Bijlage 10).

Voor 2023 moesten bedrijven die een GLB-subsidie ontvangen, 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.

5.5 Bezwaar en beroep

Wanneer een boete eenmaal is opgelegd en een bedrijf het niet eens is met de (hoogte van de) boete, kan het 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

²⁰ ECLI:NL:CBB:2017:190

arrondissement waarbinnen het bedrijf ligt. Voor het beroepschrift gelden naast het betalen van griffierecht dezelfde eisen als voor het bezwaarschrift.

Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het boetebesluit waartegen het gericht is. Dit betekent dat de boete in afwachting van een beslissing tijdig moet worden betaald. Hiervoor kan een betalingsregeling met RVO worden overeengekomen.

5.6 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 Awb (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 het 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 Awb 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 de kosten 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. 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. beroepsschrift. 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.

5.7 Verrekenen

De bepalingen over verrekening van het burgerlijk recht zijn niet van toepassing op bestuursrechtelijke geldschulden. Daarvoor heeft de wetgever aparte bepalingen in de Awb opgenomen. De Awb 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 Awb. 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 EZ- en LVVN-subsidies worden verstrekt (artikel 69 van de Msw). Het gaat hierbij om nationale subsidies die krachtens de Kaderwet EZ- en LVVN-subsidies worden verstrekt, maar ook om Europese subsidies (mits de Europese regelgeving op grond waarvan deze subsidies worden verstrekt zich daar niet tegen verzet).

5.8 Wettelijke rente

Titel 4.4 van de Awb 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 vaststelling wettelijke rente en is 4% vanaf 1 januari 2026.

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 2025 IS VANAF 1 JANUARI 2026 NIET MEER VAN TOEPASSING

Ondanks dat de laatste derogatiebeschikking liep tot en met 2025 zal er controle plaats vinden over de jaren dat er nog wel gebruik gemaakt kon worden van derogatie.

Niet voldaan aan één of meer van de derogatievoorwaarden? Blijkt bij controle, na het betreffende kalenderjaar, dat aan één of meer derogatievoorwaarden niet is voldaan, dan wordt in beginsel de derogatievergunning ingetrokken. In dat geval geldt de reguliere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen van 170 kg stikstof per hectare. Ook wordt het bedrijf in een later jaar van derogatie uitgesloten. Hieronder staat per situatie beschreven in welke gevallen de vergunning in stand blijft ondanks een geringe niet-naleving, of wanneer en op welke manier een eventuele boete in verband met het overschrijden van gebruiksnormen wordt gematigd. Dit beleid geldt alleen voor derogatiebedrijven en niet in het geval van frauduleus handelen. Het geven van een waarschuwing of matiging wordt maar één keer gedaan.

SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet of niet op tijd aangevraagd voor derogatie.	Geen.	De derogatievergunning wordt niet verleend.
	Een landbouwer heeft zijn derogatievergunning niet op tijd aangevraagd, maar er is sprake van overmacht.	De derogatievergunning wordt verleend.
Geen 80% grasland.	Bij controle in het betreffende kalenderjaar blijkt geen 80% grasland.	Gelegenheid om evt. fout in de Gecombineerde Opgave alsnog te herstellen.
	Bij controle na het betreffende kalenderjaar blijkt geen 80% grasland.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Bij controle na het betreffende kalenderjaar blijkt 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 door de NVWA of RVO gestelde termijn door de landbouwer hersteld en alsnog goedgekeurd. Alleen in het kalenderjaar waarop het bemestingsplan ziet, stelt de NVWA of RVO een hersteltermijn. Het uitgangspunt is een hersteltermijn van 14 dagen.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
Landbouwgrond niet juist, op tijd en/of door geaccrediteerd laboratorium bemonsterd en geanalyseerd. LET OP! De grondmonsters mogen op 1 februari niet ouder zijn dan 4 jaar. LET OP! Bij de datum van monsternamen wordt uitgegaan van datum bemonsteren. Voor 2020 geldt dat een grondmonster op 4 september 2020 niet ouder mag zijn dan 5 jaar. Voor 2022 geldt dat een grondmonster op 13 december 2022 niet ouder mag zijn dan 5 jaar. Voor 2023 geldt dat een grondmonster op 7 april 2023 niet ouder mag zijn dan 5 jaar. Voor 2024 geldt dat een grondmonster op 1 maart 2024 niet ouder mag zijn dan 4 jaar + 1 maand. (een grondmonster gestoken op 31 januari 2020 is niet meer geldig)	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf heeft maximaal 2% van de totale bedrijfsoppervlakte niet of onjuist laten bemonsteren.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing. Mits ontbrekende grondmonster alsnog binnen hersteltermijn wordt overgelegd.
	Een bedrijf heeft te weinig grondmonsters laten nemen en de fout zelf ontdekt en hersteld. De nieuwe waarden zijn bekend en opgenomen in het bemestingsplan uiterlijk op de dag voordat aan het bedrijf kenbaar is gemaakt dat het administratief of fysiek gecontroleerd wordt/is.	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
	Het bedrijf heeft te weinig of onjuiste grondmonsters laten nemen. Het perceel/de percelen waar te weinig of onjuiste monster(s) is/zijn genomen beslaan 2% tot en met maximaal 20% van de totale bedrijfsoppervlakte in datzelfde kalenderjaar. Maar het bedrijf voldoet aan de gebruiksnorm dierlijke meststoffen bij toepassen van de verhoogde gebruiksnorm.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De reguliere gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare geldt. Als het bedrijf bij toepassen van de verhoogde gebruiksnorm voldoet aan de gebruiksnorm dierlijke meststoffen wordt de boete gematigd met 75%. Daarnaast is het maximale boetedrag hiervoor € 2.000. Dit betekent dat als de matiging van 75% onder

		de € 2.000 valt dit bedrag wordt aangehouden, erboven wordt gematigd naar het maximale boetedrag van € 2.000. De voorwaarde hiervoor is dat de landbouwer direct na de NVWA-controle de ontbrekende bemonstering alsnog heeft hersteld.
De verhoogde stikstof gebruiksnorm uit dierlijke meststoffen en/of de stikstofgebruiksnorm en/of de fosfaatgebruiksnorm is overschreden.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.

	Het bedrijf heeft één van de gebruiksnormen overschreden met maximaal 5,00 kg per ha.	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De reguliere gebruiksnorm uit dierlijke meststoffen van 170 kg stikstof per hectare geldt. Het boetedeel bij de gebruiksnorm dierlijke meststoffen dat ontstaat door toepassing van de reguliere norm wordt met 75% gematigd. Voorbeeld 1: Betreft een bedrijf van 40 ha. Er is overschrijding van de fosfaatgebruiksnorm van 2 kg fosfaat per hectare. Door terugval naar de reguliere gebruiksnorm dierlijke meststoffen ontstaat er bij de gebruiksnorm dierlijke meststoffen een overschrijding van 1.500 kg. Dit betekent een boete van $80 \text{ kg} (40 \text{ ha} * 2\text{kg}) * € 5,50 + 25\% * (1.500 \text{ kg} * € 7) = € 3.065$.
--	--	--

		Voorbeeld 2: Er is ondanks de verhoogde norm een overschrijding van de gebruiksnorm dierlijke mest van 3 kg stikstof per hectare. De andere normen zijn niet overschreden. Met derogatie is de overschrijding van de verhoogde gebruiksnorm dierlijke meststoffen 105 kg. Door toepassing van de reguliere gebruiksnorm dierlijke meststoffen ontstaat een overschrijding van 2.800 kg tot de verhoogde norm. Dit betekent een boete van $105 \text{ kg} * € 7 + 25\% * (2.800 \text{ kg} * € 7) = € 5.635.$
--	--	---

	Het bedrijf heeft één van de gebruiksnormen overschreden 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 reguliere gebruiksnorm dierlijke mest wordt de boete gematigd. Voor het overschrijden van de (verhoogde) norm wordt een volledige boete opgelegd. Door het intrekken van de vergunning wordt de reguliere gebruiksnorm toegepast (170 kg). De boete die hierdoor ontstaat wordt gematigd met 75% (vanaf 2021 wordt gematigd met 50%).
Grasland vernietigen of vernieuwen is niet gemeld of is 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 activiteiten leefomgeving (Bal) is 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 reguliere gebruiksnorm dierlijke mest wordt de boete gematigd. De matiging wordt op de volgende manier bepaald: • 1 perceel of t/m 5 ha niet ingezaaid vanggewas: € 2.000 + aantal ha niet ingezaaid * € 1.000. • Meer dan 1 perceel of meer dan 5 ha niet ingezaaid: € 4.000 + aantal ha niet ingezaaid * € 1.000.
Niet voldaan aan meerdere derogatievoorwaarden.	Geen.	De derogatievergunning wordt ingetrokken.
	Het bedrijf heeft aan meerdere derogatievoorwaarden niet voldaan, maar de overtreden feiten leiden afzonderlijk tot matiging (zie deze bijlage 1).	De derogatievergunning wordt ingetrokken. De afzonderlijke boetebedragen worden inclusief matiging bij elkaar opgeteld tot één boetebedrag.
	Het bedrijf heeft aan meerdere derogatievoorwaarden niet voldaan, maar de overtreden feiten leiden afzonderlijk niet tot het intrekken van de derogatievergunning (zie deze bijlage 1).	De derogatievergunning wordt niet ingetrokken. Schriftelijke waarschuwing.
Aan een administratieve verplichting uit de meststoffenregelgeving is niet voldaan.	In het betreffende kalenderjaar blijkt dat aan een administratieve verplichting uit de meststoffenregelgeving niet is voldaan.	Gelegenheid om de fout te herstellen.

	Na het betreffende kalenderjaar blijkt dat aan een administratieve verplichting uit de meststoffenregelgeving niet is voldaan.	Deze afzonderlijke overtreding zal niet leiden tot het intrekken van de derogatievergunning. Maar wordt wel betrokken bij de integrale controle van het bedrijf.
--	--	--

Bijlage 2 Stikstofdifferentiatie

HANDHAVINGSBELEID STIKSTOFDIFFERENTIATIE		
Niet voldaan aan de eisen voor de verhoogde stikstofgebruiksnorm? Dan kan een boete worden opgelegd. Hieronder staat per situatie beschreven welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. Deze overtredingen en gevolgen gelden alleen voor de stikstofdifferentiatie. Het geven van een waarschuwing of matiging wordt maar één keer gedaan.		
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.

	Het bedrijf heeft zich niet 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 € 900.
--	--	---

Bijlage 3 Fosfaatdifferentiatie

HANDHAVINGSBELEID FOSFAATDIFFERENTIATIE		
Niet voldaan aan de eisen voor de verhoogde fosfaatgebruiksnorm? Dan kan een boete worden opgelegd voor de kilogrammen fosfaat die te veel gebruikt zijn. Hieronder staat per situatie beschreven welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor fosfaatdifferentiatie. Het geven van een waarschuwing of matiging wordt maar één keer gedaan.		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Gecombineerde Opgave (GO) is na 15 mei ingevuld en verstuurd (aanmelding is te laat)	Geen	Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt.
	Het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt. Als door het niet meenemen van de verhoogde norm er een boete ontstaat, wordt de boete gematigd. De boete (het fosfaatdeel van de boete) wordt gematigd tot het (eventuele) boetebedrag wat ontstaat als er wordt gerekend met de verhoogde norm plus € 300. Voorbeeld 1: Boetebedrag: verlaagde norm € 6.700 Boetebedrag: verhoogde norm € 0

		Uiteindelijke gematigde boete: € 300 Voorbeeld 2: Boetebedrag: verlaagde norm: € 6.400 Boetebedrag: verhoogde norm: € 5.000 Uiteindelijk boetebedrag € 5.300.
	Er was/is sprake van overmacht waardoor de aanmelding fosfaatsdifferentiatie te laat was. En het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaatsdifferentiatie mag worden gebruikt
Relatie heeft zich voor meer dan 50% van het aantal percelen dat hij had willen melden zich niet middels de Gecombineerde Opgave (GO) aangemeld voor fosfaatsdifferentiatie (niet aangemeld)	Geen, maar het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt. Als door het niet meenemen van de verhoogde norm er een boete ontstaat, wordt de boete gematigd. De boete (het fosfaatdeel van de boete) wordt gematigd tot het (eventuele) boetebedrag wat ontstaat als er wordt gerekend met de verhoogde norm plus € 900. Voorbeeld 1: Boetebedrag: verlaagde norm € 5.000 Boetebedrag: verhoogde norm € 3.000 Uiteindelijke gematigde boete: € 3.900 (€ 3.000 + € 900) Voorbeeld 2: Boetebedrag: verlaagde norm: € 3.000 Boetebedrag: verhoogde norm: € 0 Uiteindelijk boetebedrag € 900.

	Er was/is sprake van overmacht waardoor de aanmelding fosfaattendifferentiatie niet lukte. En het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Fosfaattendifferentiatie mag worden gebruikt
Relatie heeft zich voor minder dan 50% van het aantal percelen die hij had willen melden zich niet middels de Gecombineerde Opgave (GO) aangemeld voor fosfaattendifferentiatie (niet aangemeld)	Geen, maar het bedrijf kan met bewijsmateriaal (grondanalyses) alsnog laten zien dat het voldoet aan de overige voorwaarden.	Bij eerste keer constatering: waarschuwing, fosfaattendifferentiatie mag worden gebruikt. Bij tweede of volgende constatering: verhoogde fosfaatnorm mag niet worden gebruikt. Als door het niet meenemen van de verhoogde norm een boete ontstaat, wordt de boete gematigd. Zie relatie heeft zich niet aangemeld meer dan 50% aantal percelen.
	Samenhang verschillende stelsels.	Als door het niet meenemen van de verhoogde norm er zowel een boete ontstaat voor het gebruiksnormenstelsel, als het mestverwerkingsstelsel en/of verantwoorde groei melkveehouderij, dan wordt bij het opleggen van de verschillende boetes hier rekening mee gehouden. Het bedrag (€ 300/€ 900) waarmee de boete wordt verhoogd als wel zou worden gerekend met de verhoogde norm wordt bij slechts één van de stelsels opgelegd.
	Samenhang derogatie.	Als door het niet meenemen van de verhoogde norm de fosfaatgebruiksnorm wordt overschreden maar als er gerekend wordt met de verhoogde norm en er geen overschrijding is dan wordt de derogatievergunning niet ingetrokken.

Het verkeerde Pw- of PAL-getal ingevuld voor een (verkeerd) perceel of percelen.	Geen	Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt. Bij overschrijding van de fosfaatgebruiksnorm geen matiging van de boete.
	Verkeerd 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.
	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, niet juist, niet op tijd en/of niet door een geaccrediteerd laboratorium bemonsterd en geanalyseerd.	Geen	Verhoogde fosfaatgebruiksnorm mag niet worden gebruikt voor dit perceel.
	Er is één mengmonster genomen over meerdere topografische percelen. Dit geldt voor maximaal 5% van de totale oppervlakte van de aangemelde percelen.	Bij eerste keer constatering: waarschuwing, fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Bij tweede of volgende constatering: verhoogde fosfaatnorm mag niet worden gebruikt.

	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.	Bij eerste keer constatering: waarschuwing fosfaatdifferentiatie mag worden gebruikt. Bij tweede of volgende constatering: verhoogde fosfaatsnorm mag niet worden gebruikt.
--	---	---

Bijlage 4 Fosfaatverrekening

HANDHAVINGSBELEID FOSFAATVERREKENING		
Niet voldaan aan de eisen voor de verhoogde fosfaatgebruiksnorm? Dan kan een boete worden opgelegd voor de kilogrammen fosfaat die te veel gebruikt zijn. Hieronder staat per situatie beschreven welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor fosfaatverrekening. Het geven van een waarschuwing of matiging wordt maar één keer gedaan.		
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		
Niet voldaan aan de gebruiksnormen op het bedrijf? Dan kan een boete worden opgelegd. Hieronder staat per situatie beschreven welke bijzonderheden en gevolgen er zijn. De overtredingen en gevolgen gelden alleen voor gebruiksnormen. Het geven van een waarschuwing of matiging wordt maar één keer gedaan.		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet voldaan aan de gebruiksnormen.	Geen.	Een boete wordt opgelegd.
	De overschrijding van de gebruiksnormen op het bedrijf is ontstaan door de mestaanvoer. De landbouwer moet wel aan een aantal voorwaarden hebben voldaan zoals dat de landbouwer verantwoordelijkheid heeft genomen, dat de landbouwer openheid van zaken geeft, er geen sprake is van het heimelijk ontduiken van de Msw en dat het om een eerste overtreding moet gaan. Als het om een mestproducerend bedrijf gaat, dient de fosfaatproductie kleiner te zijn dan de fosfaatruimte in het genoemde jaar (aanvoerruimte tegenover eigen productie). Met fosfaatruimte wordt uitsluitend landbouwgrond bedoeld in het kader van de gebruiksnormen Met ingang van het controlejaar 2025 wordt de boetematiging van 50% vanwege de marktprijzen niet langer toegepast bij akkerbouwbedrijven.	De boete wordt met 50% gematigd.

Bijlage 6 Mestverwerkingsplicht en Verantwoorde groei melkveehouderij

HANDHAVINGSBELEID MESTVERWERKINGSPLICHT EN VERANTWOORDE GROEI MELKVEEHOUDERIJ		
Niet voldaan aan de Mestverwerkingsplicht? Dan kan een boete worden opgelegd. Hieronder staat per situatie beschreven 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 wordt maar één keer gedaan.		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Niet voldaan aan één van de voorwaarden van de Regionale mestafzetovereenkomst (RMO).	Geen.	De RMO mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de mestverwerkingsplicht wordt een boete opgelegd.
	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.	De RMO mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan aan de mestverwerkingsplicht wordt de boete gematigd met 50%.
	Het bedrijf heeft geen RMO afgesloten in het betreffende kalenderjaar, maar heeft wel opmerkingscode 71 gebruikt op het rVDM en alle partijen zijn hiermee akkoord. Het bedrijf voldoet aan de overige voorwaarden.	De rVDM's worden meegenomen. Schriftelijke waarschuwing.
	Het bedrijf heeft geen RMO afgesloten in het betreffende kalenderjaar, maar heeft wel opmerkingscode 71 gebruikt op het rVDM en alle partijen zijn hiermee akkoord. Het bedrijf voldoet aan de overige voorwaarden. Het is de tweede keer dat wij dit opmerken.	De rVDM's worden niet meegenomen. Als er door het niet meetellen van de rVDM's niet is voldaan aan de mestverwerkingsplicht wordt de boete gematigd naar € 1.000.

	Het bedrijf heeft geen opmerkingscode 71 ingevuld op het rVDM, maar heeft wel een RMO afgesloten (dit moet wel in de administratie zitten). De andere partij op het rVDM verklaart dat opmerkingscode 71 op het rVDM had moeten staan en het bedrijf voldoet aan de overige voorwaarden van de RMO.	Het rVDM wordt wel meegeteld voor de mestverwerkingsplicht. Er wordt een boete opgelegd voor het niet naar waarheid invullen en versturen van een rVDM.
Niet voldaan aan één van de voorwaarden van de driepartijovereenkomst (DPO) of rVDM met opmerkingscode 61.	Geen.	De DPO mag niet worden gebruikt. Als er niet is voldaan is aan de mestverwerkingsplicht wordt een boete opgelegd.
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 twee derde 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 rVDM ingevuld, maar voldoet wel aan de overige voorwaarden. Het bedrijf verklaart dat code 73 wel op het rVDM had moeten staan.	De rVDM wordt wel meegeteld in het kader van de vrijstelling. Er wordt een boete opgelegd voor het niet naar waarheid invullen en versturen van een rVDM of voor het niet naar waarheid invullen en versturen van de gegevens.

Bijlage 7 Wet grondgebonden groei melkveehouderij

HANDHAVINGSBELEID Wet grondgebonden groei melkveehouderij		
Zijn er te veel kilogrammen fosfaat geproduceerd op het bedrijf? Dan kan een boete worden opgelegd. Hieronder staat per situatie beschreven 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 wordt maar één keer gedaan.		
SITUATIE	BIJZONDERHEID	UITVOERING/ GEVOLG
Het bedrijf heeft deelgenomen aan de vrijstelling Wet grondgebonden groei melkveehouderij (voorheen AMvB grondgebondenheid). Het bedrijf is voor 30 maart 2015 financiële verplichtingen aangegaan met een verwerker. Dit is niet gebeurd voor het hele melkveefosfaatoverschot (MFO).	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.
Het bedrijf heeft deelgenomen aan de vrijstelling Wet grondgebonden groei	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 het bedrijf financiële verplichtingen is aangegaan.	Schriftelijke waarschuwing voor het eerste jaar waarin de situatie plaatsvindt.

melkveehouderij (voorheen 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.	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 Situaties die zich voor kunnen doen bij de bepaling van de voorraad dierlijke meststoffen.

	Waarderingstype AGL jaar X	Waarderingstype AGL jaar Y	Gebruiken voor berekening gebruiksnormen in jaar Y
Situatie 1:	Analysegegevens jaar X	Analysegegevens jaar Y	Beginvoorraad: Analysegegevens jaar X Eindvoorraad: Analysegegevens jaar Y
Situatie 2:	Wettelijke normen	Analysegegevens jaar Y	Beginvoorraad: Wettelijke normen Eindvoorraad: Wettelijke normen *
Situatie 3:	Analysegegevens jaar X	Wettelijke normen	Beginvoorraad: Analysegegevens jaar X Eindvoorraad: Analysegegevens jaar X *
Situatie 4:	Wettelijke normen	Wettelijke normen	Beginvoorraad: Wettelijke normen Eindvoorraad: Wettelijke normen

* Eindvoorraad wijkt dus af van de gegevens die het bedrijf bij de AGL over jaar Y heeft moeten invullen.

Toelichting:

Conform de AGL moet een bedrijf voor 1 februari de mestvoorraad op 31 december van het vorige jaar (jaar X) doorgeven. De eindvoorraad van het vorige jaar X is tevens de beginvoorraad van het lopende jaar Y. Een bedrijf bepaalt de eindvoorraad op basis van de best beschikbare gegevens. De tweede en de derde 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 vierde kolom maakt duidelijk hoe RVO bij een gebruiksnormencontrole met deze gegevens omgaat en dus of voor het controlejaar geanalyseerde gegevens of de wettelijke normen (forfaits) worden gebruikt. Bij situatie 2 en 3 wordt specifiek zichtbaar dat RVO bij een controlejaar afwijkt van de gegevens die eerder, conform de AGL, door een landbouwer zijn ingediend.

Bijlage 9 Interne feitcodelijst

FEITCODELIJST, INTERN GEBRUIK		
Feitcodes overige normen Meststoffenwet die niet zijn gepubliceerd in Bijlage M, maar die NVWA en RVO noemt in haar rapporten.		
Omschrijving	Feitcode	Hoogte bestuurlijke boete
Gebruiksnormen		
Overschrijden gebruiksnorm dierlijke meststoffen	M700	€ 7 per kg N
Overschrijden stikstofgebruiksnorm	M701	€ 7 per kg N *
Overschrijden fosfaatgebruiksnorm	M702	€ 11 per kg P2O5 *
Verantwoordingsplicht	M740	€ 11 per kg P2O5
Mestverwerkingsplicht		
Niet voldoen aan de mestverwerkingsplicht door een landbouwer	M780	€ 11 per kg
Niet of niet volledig (laten) overdragen van de door middel van een mestverwerkingsovereenkomst afgesloten hoeveelheid kg fosfaat aan een verwerkende onderneming	M781	€ 11 per kg
Niet voldoen aan de mestverwerkingsplicht voor de door middel van een overeenkomst overgenomen kg fosfaat door de andere landbouwer	M782	€ 11 per kg
Niet de in het kader van de mestverwerkingsplicht ontvangen hoeveelheid dierlijke meststoffen, gebruiken voor de bereiding van champignonsubstraat.	M783	€ 11 per kg
Niet voldoen aan de mestverwerkingsplicht door een verwerker	M784	€ 11 per kg

* als zowel de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als de stikstof/fosfaatgebruiksnorm is overschreden, geldt een tarief van € 3,50/€ 5,50 voor de kilogrammen stikstof/fosfaat waarvoor wegens overschrijding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen reeds het tarief van € 7 is toegepast.

Bijlage 10 Regelgeving voortvloeiende beheerseisen Nitraatrichtlijn (RBE 2)

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)

2.1	artikel 4.1195, 4.1196, 4.1197, 4.1200 en 4.1201 van het Bal	Natuurterrein/overige grond Het verbod op gebruik van dierlijke meststoffen en zuiveringsslib op natuurterrein en op overige grond dan landbouwgrond.
2.2	artikel 4.1184/4.1185 en artikel 4.1203/4.1204 van het Bal	Bevroren/besneeuwde/waterverzadigde bodem Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen, zuiveringsslib of stikstofkunstmest op bevroren of besneeuwde of waterverzadigde bodem.
2.3	artikel 4.1186 en artikel 4.1205 van het Bal	Beregenen/bevloeien/infiltreren Het verbod in de periode van 1 september tot en met 31 januari op het gebruik van dierlijke meststoffen en zuiveringsslib of stikstofkunstmest tegelijkertijd met het beregenen of bevloeien of infiltreren van de bodem.
2.4	artikel 4.1187/4.1188 en artikel	Gesloten periode Het verbod op het gebruik van dierlijke mest en zuiveringsslib in de bodem, afhankelijk van de grondsoort en bepaalde periode.

[4:1206/4:1207 van het Bal](#)

2.5	artikel 4:1189 van het Bal	Gesloten periode stikstofkunstmest (N) Het verbod op het gebruik van stikstofkunstmest in de bodem, afhankelijk van het gewas en bepaalde periode.
2.6	artikel 4:1215 in samenhang met 4.1218 van het Bal	Vernietigen graszode Het verbod om op grasland de graszode te vernietigen in de daarvoor bepaalde periode.
2.7	artikel 4:1199 en artikel 4:1213 van het Bal	Emissiearm aanwenden De verplichting om dierlijke meststoffen en zuiveringsslib emissiearm aan te wenden.
2.8	artikel 4:1190 en artikel 4:1208 van het Bal	Geulenerosie Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen, zuiveringsslib of stikstofkunstmest op steile hellingen (> 7%) met geulenerosie (geulen > 30 cm diep).
2.9	artikel 4:1191 artikel 4:1208 van het Bal	Onbeteelde grond, helling $\geq$ 7% Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen en zuiveringsslib op niet beteelde gronden met een hellingspercentage van 7% of meer.
2.10		Stikstofkunstmest (N) op onbeteelde grond, helling $\geq$ 7%

	artikel 4:1191 van het Bal	Het verbod op het gebruik van stikstofkunstmest op niet beteelde gronden met een hellingspercentage van 7% of meer.
2.11		Bouwland, helling $\geq$ 18%
	artikel 4:1192 en 4:1210 van het Bal	Het verbod op het gebruik van dierlijke meststoffen, zuiveringsslib of stikstofkunstmest op bouwland met een hellingspercentage van 18% of meer.
2.12		Vanggewas
	artikel 4:1193 van het Bal	De verplichting omtrent het telen van een bepaald vanggewas uiterlijk op 1 oktober, of een bepaalde hoofdteelt voor het volgende kalenderjaar uiterlijk op 31 oktober, na de teelt van mais op zand- en lössgronden. Vernietiging van het gewas dat aansluitend op de mais wordt geteeld mag niet vóór 1 februari.
2.13	artikelen 4.723i en 4.723j van het Besluit activiteiten leefomgeving	Teeltvrije zone Het verbod op het gebruik van meststoffen in de teeltvrije zone.
2.14	artikelen 4.835, 4.838, 4.844, 4.858, 4.858a in samenhang met artikel 4.859a van het Besluit activiteiten leefomgeving	Kwaliteit mest- & voeropslag De verplichting dat de mestopslag en de opslag van voeder wordt onderhouden en dat maatregelen worden genomen ter

		voorkoming dat verontreiniging ontstaat door het weglekken van vloeistoffen met mest en opgeslagen plantaardige materialen.	
2.15	artikel 7 in samenhang met artikel 8, onder a en b , 9 en 10 Meststoffenwet en in samenhang met artikel 24, 25 en 27 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet	Gebruiksnormen mest Het verbod in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen, tenzij de stikstofgebruiksnorm en de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen in acht zijn genomen.	
2.16	artikel 28 in samenhang met artikel 27, 29 en 30 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en in samenhang met artikel 36 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet	Opslagcapaciteit De verplichting voldoende opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen op het bedrijf te hebben die in de periode augustus t/m februari wordt geproduceerd.	
2.13		artikel 3:85 in samenhang met de artikelen 3:80 en 3:81 activiteitenbesluit milieubeheer	Teeltvrije zone Het verbod op het gebruik van meststoffen in de teeltvrije zone.

	artikel 4:723i van het Bal	
2.14	artikel 4.837/4.838 en artikel 4.843/4.844 van het Bal	Kwaliteit mest- & voeropslag De verplichting dat de mestopslag en de opslag van voeder wordt onderhouden en dat maatregelen worden genomen ter voorkoming dat verontreiniging ontstaat door het weglekken van vloeistoffen met mest en opgeslagen plantaardige materialen.
2.15	artikel 7 in samenhang met artikel 8, onder a en b, 9 en 10 Meststoffenwet en in samenhang met artikel 24, 25 en 27 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet	Gebruiksnormen mest Het verbod in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen, tenzij de stikstofgebruiksnorm en de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen in acht zijn genomen.
2.16	artikel 28 in samenhang met artikel 27, 29 en 30 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en in samenhang met artikel 36 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet	Opslagcapaciteit De verplichting voldoende opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen op het bedrijf te hebben die in de periode augustus t/m februari wordt geproduceerd.

Goede landbouw- en milieucondities als bedoeld in artikel 13 van verordening (EU) 2021/2115 (GLMC's)

GLMC 4 – Aanleg van bufferstroken langs waterlopen

1. Het is verboden meststoffen op of in de bodem te brengen, chemische gewasbeschermingsmiddelen of biociden toe te passen op een perceel in een bufferstrook van:

- a.** 300 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop;
- b.** 500 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop, voor zover het een ecologische kwetsbare waterloop betreft; of
- c.** 500 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop, voor zover het een waterloop betreft die in verband met de uitvoering van de verplichtingen van [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 (PbEU 2000, L 327) is aangewezen.

2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, wordt een bufferstrook aangehouden van:

- a.** 100 cm indien de totale bufferstrook meer dan 4 procent van de oppervlakte van het betreffende referentieperceel beslaat;
- b.** 50 cm indien de totale bufferstrook van 100 cm, bedoeld onder a, meer dan 4 procent van de oppervlakte van het betreffende referentieperceel beslaat; of
- c.** 50 cm indien in de gebieden Waterschap Rijnland of regio Boskoop gebruik wordt gemaakt van een emissiescherm als bedoeld in [artikel 4:723d van het Bal](#).

3. In afwijking van het eerste lid, onderdeel c, wordt een bufferstrook aangehouden van:

- a.** 300 cm indien de bufferstrook van 500 cm meer dan 4 procent van de oppervlakte van het betreffende referentieperceel beslaat, of
- b.** 100 cm indien de totale bufferstrook van 300 cm, bedoeld onder a, meer dan 4 procent van de oppervlakte van het betreffende referentieperceel beslaat, mits het een watervoerende sloot betreft van maximaal 1.000 cm breed gemeten vanaf de insteek van de waterloop.

4. in afwijking van het eerste tot en met het derde lid:

- a.** is de bufferstrook gelijk aan de teeltvrije zone, bedoeld in [4:723i van het Bal](#), indien de voorgeschreven teeltvrije zone breder is dan de in dit artikel voorgeschreven bufferstrook, en
- b.** wordt op flauwe taluds een bufferstrook toegepast vanaf 1 meter gemeten vanaf het wateroppervlak ongeacht of de volledige bufferstrook op het flauwe talud past.

5. De 4 procent berekening, bedoeld in het tweede en derde lid, wordt toegepast op het niveau van het topografisch perceel, met uitzondering van landschapselementen, en ziet op alle bufferstroken op een topografisch perceel. Indien er verschillende soorten waterlopen grenzen aan hetzelfde topografische perceel en de bufferstroken meer dan 4% van het referentieperceel beslaan, wordt er voor alle bufferstroken stapsgewijs afgeschaald naar de eerste toegestane minimum breedte voor de betreffende bufferstrook behorend bij de aangrenzende waterloop.

GLMC 10 – Aanleg van bufferstroken langs droge sloten

Het is verboden meststoffen op of in de bodem te brengen, chemische gewasbeschermingsmiddelen of biociden toe te passen op een perceel in een bufferstrook van 100 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop, die gedurende de periode van 1 april tot 1 oktober droog staat.

GLMC 7 – Gewasrotatie op bouwland

1. De landbouwer past vanaf 2024 gewasrotatie op perceelniveau toe op bouwland met dien verstande dat vanaf 2023:

a. ieder jaar op minimaal een derde van zijn bouwland een ander gewas wordt geteeld als hoofdteelt of één of meerdere volgteelten worden geteeld na de hoofdteelt binnen hetzelfde kalenderjaar tot de inzaai van het hoofdgewas van het volgende jaar, mits de volgteelt bestaat uit een andere gewassoort dan de hoofdteelt; en

b. ieder vierde jaar een ander gewas op hetzelfde perceel wordt geteeld als hoofdteelt.

2. Onverminderd het eerste lid teelt de landbouwer op zand- en lössgrond:

a. vanaf 1 januari 2023 één keer per vier jaar een gewas uit de gewassenlijst 'rustgewassen GLMC 7' als bedoeld in [bijlage 1](#) als hoofdteelt; en

b. vanaf 1 januari 2027 één keer per drie jaar een gewas uit de gewassenlijst 'rustgewassen GLMC 7' als bedoeld in [bijlage 1](#) als hoofdteelt.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op percelen die op de peildatum bij de landbouwer in gebruik zijn en:

a. die worden gebruikt voor braak;

b. die worden gebruikt voor de teelt van een gewas uit de gewassenlijst 'natte teelten' als bedoeld in [bijlage 1](#);

c. die worden gebruikt voor de teelt van meerjarige gewassen;

d. die worden gebruikt voor grassen en andere kruidachtige voedergewassen op bouwland;

e. waarbij meer dan 75 procent van het bouwland wordt gebruikt voor:

1°. de productie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen;

2°. de teelt van vlinderbloemige gewassen;

3°. braak;

4°. een combinatie van 1, 2 of 3;

f. waarbij meer dan 75 procent van het landbouwareaal:

1°. bestaat uit blijvend grasland;

2°. wordt gebruikt voor de productie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen;

3°. wordt gebruikt voor de teelt van een gewas uit de gewassenlijst 'natte teelten' als bedoeld in [bijlage 1](#); of

4°. een combinatie van 1, 2 of 3.

4. De verplichting tot het toepassen van gewasrotatie is voorts niet van toepassing op:

a. percelen waarop de landbouwer een biologische productiemethode toepast en het bedrijf van de landbouwer overeenkomstig [verordening \(EU\) 2018/848](#) gecertificeerd is;

b. percelen waarop de landbouwer als gevolg van een contract voor agrarisch natuurbeheer op basis van de subsidieregelingen ANLb of de Catalogus Groenblauwe diensten een beheer uitvoert waardoor hij niet aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, kan voldoen; en

c. bedrijven in de streek Oldambt en het eiland Hoekse waard op zware kleigrond die gewasdiversificatie toepassen in combinatie met continue teelt van wintertarwe, wintergerst, winterkoolzaad en winterraapzaad waarbij minimaal drie gewassen worden geteeld waarvan het gewas met de grootste oppervlakte niet meer dan 75 procent van het bouwland beslaat en het gewas met de kleinste oppervlakte minimaal 5 procent van het bouwland beslaat.

8. GLMC 8 – Minimaal aandeel niet-productieve grond, behoud van landschapselementen en snoeiverbod

1. In 2023 bestaat maximaal 96 procent van het bouwland, dat op de peildatum bij de landbouwer in gebruik is, uit mais, soja of kortlopend hakhout.

2. Vanaf 2024 is ten minste 4 procent van het bouwland, dat op de peildatum bij de landbouwer in gebruik is, bestemd voor niet-productieve gronden. Landschapselementen gelegen op of grenzend aan bouwland tellen mee voor het percentage van 4 procent, mits zowel de landschapselementen als het bouwland op de peildatum bij de landbouwer in gebruik zijn.

3. Het in het tweede lid bedoelde percentage kan tot 3 procent worden beperkt indien dit percentage tot ten minste 7 procent van het bouwland wordt aangevuld door middel van eco-activiteiten als bedoeld in [artikel 23](#) en is bestemd voor niet-productieve gronden.

4. Het in het tweede lid bedoelde percentage kan tot 3 procent worden beperkt indien dit percentage tot ten minste 7 procent van het bouwland met de teelt van stikstofbindende gewassen als bedoeld in [bijlage 1](#) wordt aangevuld, zonder gebruikmaking van chemische gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

5. Op niet-productieve gronden vindt geen productie plaats en wordt geen gebruik gemaakt van bemesting en chemische gewasbeschermingsmiddelen of biociden.
6. De wegingsfactoren van tabel 2 worden gebruikt bij de berekening van het aantal hectares.
7. Het eerste en tweede lid is niet van toepassing:
- a. indien meer dan 75 procent van het bouwland wordt gebruikt voor:
- 1°. de productie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen;
 - 2°. de teelt van vlinderbloemige gewassen;
 - 3°. braak, of
 - 4°. een combinatie van 1, 2 of 3.
- b. indien meer dan 75 procent van het landbouwareaal:
- 1°. bestaat uit blijvend grasland,
 - 2°. wordt gebruikt voor de productie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen,
 - 3°. wordt gebruikt voor de teelt van een gewas uit de gewassenlijst 'natte teelten' als bedoeld in [bijlage 1](#), of
 - 4°. een combinatie van 1, 2 of 3.
- c. op een bedrijf met een maximum oppervlakte bouwland van 10 hectare dat volledig biologisch is gecertificeerd overeenkomstig [verordening \(EU\) 2018/848](#).
8. De landbouwer is verplicht de volgende bepalingen in acht te nemen:
- a. [artikel 11.111 van het Bal](#), en
- b. de in voorkomend geval door desbetreffende Provinciale Staten krachtens [artikel 11.112 -11.116 van het Bal](#) gestelde regels.
9. Het snoeien van heggen en bomen is verboden in de periode van 15 maart tot en met 15 juli en in het geval buiten die periode door vogels wordt gebroed.

Tabel 2: Wegingsfactoren

Optie	Weeg-factor	Afmetingen
Beheerde akkerranden en groene braak (inzaai)	1,5	Rand: Min 3m en max 20 m breed
Onbeheerde akkerranden, bufferstroken en groene braak (spontane opkomst)	1	Rand/bufferstrook: Min. 0,5m en max 20 m breed
Stroken bouwland langs bos	1	tot maximaal 20 meter breed.
Sloten	1	Smaller dan tien meter (van insteek naar insteek)

Tabel 2: Wegingsfactoren

Optie	Weeg-factor	Afmetingen
Sloten grenzend aan beheerde rand/natuurvriendelijke oever	2	Smaller dan tien meter (van insteek naar insteek)
Rietzoom/rietkraag/rietland	1,5	maximaal 1,5 hectare
Vijvers/poelen	1,5	Oppervlakte tussen 0,001 hectare en 0,5 hectare
Heggen/hagen/houtsingels/houtwallen/struwelen	2	
Geïsoleerde bomen/knotbomen	1,5	Standaardoppervlakte 20 m ² per boom, intekening boom geeft 1 m ²
Boomgroepen	1,5	Maximaal 1,5 hectare
Natuurvriendelijke oevers	1,5	Minimaal 3 en maximaal 10 meter breed
Bestaat uit een aaneengesloten oever langs een bestaande waterloop, in de vorm van een plas- of drasberm of flauw talud (minimaal 1:3) met een begroeiing van inheemse planten		Minimaal 25 meter lang Maximaal 1,5 hectare
Tuunwallen (van plaggen gemaakte afscheiding tussen twee percelen)	1	Maximaal 1,5 hectare
Kleine wetlands = Plas-dras op bouwland (tijdelijk grasland	1	Minimaal 0,1 hectare Vanaf 15 februari ten minste 2 maanden geïnundeerd, tenminste 5 cm boven maaiveld
Zandwallen	1	maximaal 1,5 hectare

Tabel 2: Wegingsfactoren

Optie	Weeg- factor	Afmetingen
Schouwpaden	1	maximaal 1,5 hectare
Ruigtes op landbouwpercelen	1	maximaal 1,5 hectare
Stroken wild gras	1	maximaal 1,5 hectare
Graften	1	maximaal 1,5 hectare