

Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Agro en  
Natuur**

Directie Plantaardige Agroketens  
en Voedselkwaliteit

**Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

[www.rijksoverheid.nl/Inv](http://www.rijksoverheid.nl/Inv)

**Ons kenmerk**

DGAN-PAV / 18061714

Datum 25 mei 2018  
Betreft Beantwoording vragen betreffende mestfraude en het Zesde  
Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u de beantwoording van de vragen zoals gesteld door de leden van uw Kamer betreffende mestfraude en het Zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Carola Schouten  
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

## Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

1

De leden van de SP-fractie lezen het volgende in uw brief met uw appreciatie van het plan van aanpak mestfraude: "de sector laat zien tot een wezenlijk plan te komen richting het tegengaan van fraude." Vervolgens laat u weten: "Hoewel er op diverse onderdelen nog verdere uitwerking nodig is, heb ik waardering voor het werk. "Waarom bent u van mening dat de sector nu met een plan van aanpak kan komen om fraude tegen te gaan, terwijl in het verleden zij die betrokken waren bij de fraude elkaar waarschuwden en op de hoogte hielden? Is dit een geval van sociaal wenselijk gedrag? Een reactie als 'nu ik door de mand gevallen ben, ga ik me gedragen'?"

Antwoord

Er zijn veel agrariërs die volgens de regels willen werken en last hebben van fraude. Die groep heeft mijn steun. Ik heb mijn waardering gegeven voor het door de sector gepresenteerde plan van aanpak tegen mestfraude. Ik zie het als een belangrijke stap voorwaarts dat de sector zelf de handen ineen heeft geslagen en zich inzet om fraude te voorkomen. Daarbij ga ik uiteraard onverkort door met mijn beleid voor toezicht en handhaving zoals ook weergegeven in mijn brief van 20 december jl. (Kamerstuk 33037, nr. I).

2

De cultuuromslag van 'fraude mag' naar 'fraude is fout' gaat volgens de tijdlijn 3 tot 12 maanden duren. Deze leden vragen waarom iets dat al verboden was een zachte landing van 3 tot 12 maanden zou moeten krijgen. Waar kwam de gedachte vandaan dat fraude toegestaan was?

Omdat 'iedereen het deed'? Omdat je 'een dief was van je eigen portemonnee'?

Omdat de sector met zo ontzettend kleine marges moet werken en wordt uitgeknepen verderop in de keten?

Omdat er toch niet werd gecontroleerd? Wanneer is de fraude (zo goed als) uitgebannen in de sector?

Antwoord

De acties zijn onder andere gericht op het wegnemen van de vanzelfsprekendheid van fraude, verbeteren van de transparantie en borging van eerlijke mest in de markt. Met het plan van aanpak beoogt de sector een cultuurverandering te bewerkstelligen. Naast dat ik de sector verantwoordelijk houd om mestfraude tegen te gaan, zet ik mij onverminderd in voor toezicht en handhaving. De genoemde termijnen betreffen de tijden die de sector nodig acht om de aangekondigde maatregelen zoals de gedragscode te realiseren. Dat betekent niet dat tot die tijd een principe van 'fraude mag' wordt gehanteerd. Het actief uitdragen dat fraude onacceptabel is, is door de sector direct opgepakt.

3

Eén van de dragers van het plan van aanpak is een gedragscode die ondertekend moet worden. Maar iedereen weet dat papier geduldig is en dat beloften soms gebroken worden. Er was sprake van een keten van fraude waarbij de opeenvolgende schakels elkaar de hand boven het hoofd hielden. Denkt u dat een gedragscode volstaat? Waar ligt de controle, hoe intensief en onvoorspelbaar is de controle, en wat is de sanctie van overtreding? Bent u bereid tot hard ingrijpen, bijvoorbeeld het sluiten van bedrijven bij overtreding om daarmee een afschrikwekkende werking te creëren? Welke sancties ziet u voor zich?

Antwoord

Ik vind het belangrijk dat er een gedragscode komt waarmee ondernemers verklaren zich aan de regels te houden en zich eraan verbinden alleen samenwerking te zoeken met andere ondernemers die zich ook aan de regels houden. Het is goed dat dit gebeurt, maar het is natuurlijk niet voldoende om mestfraude aan te pakken en de sector vindt dat zelf ook. Zoals in mijn brief van 20 december jl. (Kamerstuk 33037, nr. I) aan uw Kamer al is opgemerkt, constateer ik dat de sector een gedragscode niet ziet als een eindpunt, maar als het begin richting private borging in de keten. De sector is zelf verantwoordelijk is voor het goede functioneren van een gedragscode. Daarnaast blijft mijn inzet op toezicht en handhaving onverminderd. Voor een nadere toelichting op dit puntverwijs ik naar het antwoord op vraag 9.

4

De leden van de SP-fractie constateren dat samenwerking in het plan van aanpak cruciaal is. In het verleden heeft de keten laten zien dat ze goed kan samenwerken - bijvoorbeeld door elkaar tijdig te waarschuwen. Hoe denkt u dat de onderlinge controle gaat werken? Is het uitbannen van fraude niet zo sterk als de zwakste schakel?

Antwoord

Het instellen van een gedragscode en daaropvolgend een certificeringssysteem is de basis voor het ontwikkelen van een samenwerkingsstructuur van ondernemers die de regels respecteren en naleven. Niet alle ondernemers zullen hieraan mee willen doen en ik blijf dan ook onverminderd inzetten op toezicht en handhaving.

5

U maakt gewag van de voorbeeldfunctie van bestuurders. Hoe was het voorheen gesteld met de integriteit van die bestuurders? Zijn zij in het verleden niet betrappt op (medewerking aan) fraude en hadden zij geen medeweten? Is hier überhaupt op gecontroleerd?

Antwoord

Bij het opleggen van boetes of andere sancties wordt het onderscheid naar maatschappelijke functie van betrokkenen niet geregistreerd. Het is niet aan mij om dergelijke informatie over bestuurders te verspreiden. Het is aan de

organisaties zelf om er zorg voor te dragen dat zij worden vertegenwoordigd door integere personen. Met het instellen van een integriteitsverklaring voor bestuurders neemt de sector zelf verantwoordelijkheid voor de integriteit van haar bestuurders.

6

Bij het onderdeel technologie lezen deze leden dat een mesttransport voorafgaand elektronisch wordt gemeld. Wordt hiermee fraude uitgesloten, ofwel is dit systeem waterdicht? Zijn ongemelde transporten niet mogelijk?

Antwoord

Zoals in mijn brief van 20 december jl. (Kamerstuk 33037, nr. I) is aangegeven wil ik op dit punt concreet samenwerken met de sectororganisaties. Geheel uitsluiten van fraude is niet mogelijk maar ik zie kansen om frauderen moeilijker te maken door de inzet van moderne technologie. Daarbij onderzoek ik de mogelijkheden van het 'real time' inwinnen van data door de gehele mestketen.

7

De sector dringt aan op meer mestverwerkingscapaciteit. U heeft aangegeven dit niet wenselijk te vinden. Door de fraude mag worden verondersteld dat er meer mest werd geproduceerd dan werd aangenomen, en dat er dus ook meer dieren waren dan de overheid dacht. Gaat u nu toewerken naar het aantal dieren dat maximaal gehouden kan worden en waarmee niet meer mest wordt geproduceerd dan is toegestaan? Met andere woorden: gaat u de sector opdragen de veestapel terug te brengen? Deze leden zouden graag een toelichting op uw antwoord willen en daarbij meer duidelijkheid krijgen over de huidige stand van zaken.

Antwoord

Ik ga niet mee in de veronderstelling dat mestfraude erop duidt dat er ook meer dieren worden gehouden dan bij de overheid bekend. Het gaat er bijvoorbeeld om dat wordt gefraudeerd door gewichten van partijen mest aan te passen of gehalten te manipuleren om daarmee te doen voorkomen dat mest is afgevoerd terwijl deze in werkelijkheid alsnog op land wordt uitgereden. De omvang van de veestapel is thans gelimiteerd via de dierrechtenstelsels voor varkens en pluimvee en het fosfaatrechtenstelsel voor melkvee. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heb ik aangegeven dat ik de plafonds voor fosfaat- en stikstofproductie per sector zal vastleggen in de Meststoffenwet.

8

Het plan van aanpak is voorgelegd aan de NVWA, die aanbeveelt het meer SMART (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden) te maken, en die tevens van mening is dat het plan niet is gericht op het wegnemen van de fraudeprikkel. Gaat u aan de slag met maatregelen die juist wel die fraudeprikkel wegnemen? En gaat u de NVWA om advies vragen wat er moet gebeuren om die prikkel weg te nemen? Wat gaat u doen met de aanbevelingen van de NVWA?

Antwoord

Zoals aangegeven in mijn brief van 22 december jl. (Kamerstuk 33037, nr. J) ga ik aan de slag met een herbezinning op het mestbeleid. Daarbij is het verkennen hoe de fraudeprikkel verder kan worden weggenomen een belangrijk onderdeel. De expertise van de NVWA zal in dit traject worden betrokken.

9

Uw inzet is meer gerichte en effectievere handhaving. Hoe verhoudt zich dat tot uw uitspraken tijdens het interpellatiedebat in de Eerste Kamer, waarin u aangaf dat er niet veel meer handhavingscapaciteit van de NVWA te verwachten was? Gaat u meer capaciteit inzetten? Is dit voldoende om meer te zijn dan een druppel op de gloeiende plaat; met andere woorden, wordt controle meer regel dan uitzondering? Komt die handhaving bij de NVWA te liggen? Daarnaast wilt u meer robuuste en fraudebestendige regelgeving. Kunt u dit verduidelijken? Lokten de regels fraude uit? Hoe moeten die gewijzigd worden?

Antwoord

Ik heb inderdaad aangegeven dat inzet van extra capaciteit het fraudevraagstuk niet op zal lossen. Daarvoor is een stelselherziening en het nemen van verantwoordelijkheid door de sector voor betere naleving noodzakelijk. Het doel van de stelselherziening is te komen tot een robuuster stelsel met een effectievere handhaving. Tot die tijd is het zaak maximale druk op de sector te houden. Zoals in mijn brief van 20 december 2017 (Kamerstuk 33037, nr. I) aan uw Kamer gemeld, heb ik ook zelf actie ondernomen. Ik heb in mijn gesprekken met de Europese Commissie in het kader van de derogatie aangedrongen op een lager percentage fysieke controles bij derogatiebedrijven (waar de naleving in het algemeen goed is), zodat de NVWA beter in staat is de capaciteit risicogericht in te zetten. Omdat ik van krachtenbundeling in de regio met de regionale instanties meer effect verwacht dan van het verhogen van de handhavingscapaciteit, zijn de NVWA en RVO.nl intensieve operationele samenwerking gestart met toezichthoudende instanties in de regio Oost-Brabant en een deel van Limburg. Streven is door kennis en ervaring te bundelen tot een betere aanpak van de fraude in de regio te komen. Inmiddels ben ik overleg gestart in de regio Gelderse Vallei/Veluwe om dit concept ook daar uit te werken. Daarnaast werk ik aan het moderniseren van de op (data)technologie gebaseerde functies bij de NVWA en RVO.nl zoals o.a. datamining en gebruik van geo- en satellietdata. Ook onderzoek ik de mogelijkheden van het 'real time' inwinnen van data over de mestketen. Door de inzet van (data)technologie verwacht ik de regelgeving voor het verantwoorden van meststromen te kunnen vereenvoudigen en daardoor de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid te versterken.

10

U meldt dat frauderende bedrijven niet in aanmerking komen voor subsidies. Is er al iets bekend over het vervolgen van de bedrijven die zijn gepakt met fraude? Worden ontvangen subsidies 100% teruggeclaimd? Is er in een subsidieaanvraag een clause over wat er gebeurt wanneer er fraude wordt geconstateerd?

Antwoord

Indien er fraude is geconstateerd én er een grondgebonden GLB-subsidie aangevraagd of ontvangen is, zal RVO.nl de randvoorwaardenkorting toepassen. Deze korting is onder andere van toepassing wanneer er niet is voldaan aan de uitrijdregels van mest. Deze korting kan oplopen tot 100%, afhankelijk van de ernst van de overtreding. De GLB subsidies en de randvoorwaarden zijn in het algemeen niet van toepassing op de transport van mest. Bij overtreding van transportregels ligt het schorsen/intrekken van de registratie door RVO.nl op basis van een BIBOB-procedure meer voor de hand. De provincie Noord-Brabant onderzoekt hoe zij via de Wet Bibob of anderszins agrarische fraudeurs in beeld kan krijgen en welke gepaste maatregelen de provincie vervolgens kan toepassen bij vergunningverlening, subsidieverlening, opdrachtverlening/inkoop en vastgoedtransacties.

11

In de te vormen stuurgroep wordt een uitnodiging gedaan tot deelname door de overheid. Is dit voldoende waarborg? Gaat u in op deze uitnodiging?

Antwoord:

In mijn brief van 20 december jl. (Kamerstuk 33037, nr. 1) heb ik aangegeven in te gaan op het verzoek van de sector om hieraan deel te nemen. Het Rijk zal hierbij niet sturend zijn, het betreft immers een plan van de sector. Dat houdt in dat het Rijk geen volwaardig lid is van de stuurgroep, maar desgevraagd bereid is om aan te schuiven bij vergaderingen.

12

Mineralenadministraties moeten transparant worden. Dit was het geval bij de overlegde administraties - alleen gingen er grote hoeveelheden mest ongezien weg en bleven zo buiten de boeken. Hoe gaat u zekerstellen dat alle mest geregistreerd en legaal verwerkt wordt? Wat wordt bedoeld met het 'uitfaseren van het kunstmatig kloppend maken van mineralenboekhoudingen'? Betekent dit dat fraude langzamerhand steeds minder voor mag komen? Waarom wordt niet gekozen voor een harde breuk met dit gedrag?

Antwoord

Administraties niet in overeenstemming met de werkelijkheid opmaken is in strijd met de regelgeving. Ik blijf onverminderd toezicht houden en handhaven op mestadministraties en verwijs u in dit verband ook naar het antwoord op vraag 9. De sector onderzoekt hiernaast hoe de mestboekhouding door haar achterban beter op orde gehouden kan worden. De doelstelling van de sector is het verbeteren van de systematiek en deze verbeterde werkwijze invoeren en privaat borgen.

13

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie wat u kunt vertellen over eventuele sanctionering. Wie ontwikkelt een dergelijk systeem en wie legt er een sanctie op?

Wie doet de controle? En wordt er na het ontdekken van een foutieve boekhouding een bepaalde tijd intensiever gecontroleerd?

Antwoord

Op 1 januari 2006 is de Meststoffenwet ingrijpend gewijzigd. Het stelsel van verliesnormen is daarbij vervangen door een stelsel van gebruiksnormen en de regulerende mineralenheffingen zijn vervangen door een stelsel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Deze stelselwijziging was noodzakelijk om te voldoen aan het arrest van 2 oktober 2003 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de inbreukprocedure tegen Nederland wegens niet correcte uitvoering van Richtlijn nr. 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEB L 375, hierna de Nitraatrichtlijn (HvJ 2 oktober 2003, zaak C-322/00). Volgens het Hof was het toen geldende stelsel van regulerende mineralenheffingen (Minas) geen toereikend instrument om aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen.

Voor het stelsel van gebruiksnormen en de ondersteunende administratieve voorschriften en de voorschriften inzake de hoeveelheidsbepaling is gekozen voor strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten, alsmede de mogelijkheid van toepassing van bestuurlijke sancties, geregeld in hoofdstuk VII van de Meststoffenwet. Dat betekent dat voor deze bepalingen is voorzien in een keuzemogelijkheid tussen het opleggen van bestuurlijke boetes en strafrechtelijke afdoening. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit legt in voorkomende gevallen een bestuurlijke sanctie op, zoals een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete. De bevoegdheid voor het opleggen van deze bestuurlijke sancties is gemandateerd aan RVO.nl. Indien een feit ernstig genoeg wordt bevonden door de NVWA wordt het voorgelegd aan het Openbaar Ministerie, aan wie de strafrechtelijke handhaving van de overtredingen en misdrijven is opgedragen.

Het stelsel van verplichte mestverwerking valt in dezelfde categorie economische delicten als waarin de gebruiksnormen zijn opgenomen.

De bepalingen van het stelsel van productierechten en de voorschriften inzake de minimum opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen worden in beginsel strafrechtelijk gehandhaafd. Voor overtreding van deze bepalingen kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd maar kan wel bestuursdwang worden toegepast, waaronder de last onder dwangsom.

In artikel 129 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is bepaald dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is belast met de controle op de naleving van de bepalingen (op grond) van de Meststoffenwet.

De beoordeling of sprake is van rechtmatige sancties bij bestuurlijke boetes vindt in eerste aanleg bij de rechtbank plaats en in hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Binnen het bestuursrecht kennen we de last onder bestuursdwang/last onder dwangsom en de bestuurlijke boete als sanctie. Dit is opgenomen in artikel 49 en 50 e.v. Meststoffenwet. Tegen een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom staat beroep open bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Of er na het ontdekken van een foutieve boekhouding door de NVWA een bepaalde tijd intensievere controles plaatsvinden is onder meer afhankelijk van de aard en ernst van de bevindingen bij controle van de (mest)boekhouding.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

14

De leden van de PvdA-fractie vragen u of u een volledig beeld heeft van de omvang van de niet-naleving en fraude rondom mest. Kunt u die in zijn algemeenheid en zijn aard duiden? Beschikt u over voldoende instrumenten om fraude op te sporen? Beschikt de overheid over voldoende instrumenten en middelen om fraude te bestrijden? Hoeveel procent van de mesttransporten heeft de NVWA gecontroleerd in de afgelopen jaren?

Antwoord

Zoals ik in mijn brief van 9 mei 2017 (Kamerstuk 33037, nr. 201) aan de Tweede Kamer heb gemeld, heb ik geen zekerheid over de omvang van mestfraude omdat deze in de administraties verborgen is. Verder heb ik de Tweede Kamer met een brief van 14 november 2017 (Kamerstuk 33 037, nr. 229) het door de NVWA opgestelde Evaluatieverslag nalevingmeting intermediairs 2015 toegestuurd. De instrumenten om fraude te bestrijden zijn voortdurend in ontwikkeling. Zo heb ik recent het systeem van onafhankelijke monsternamen geïntroduceerd. Er sprake is van een voortdurende ontwikkeling en werken aan verbetering, zie voor een nadere toelichting de antwoorden op vraag 6 en 9.

In 2017 zijn 966.067 mesttransporten geregistreerd en de NVWA heeft 1105 wegen- en grenscontroles uitgevoerd. Daarmee is 0,1% van het totaal aantal transporten gecontroleerd. Dit is illustratief voor mijn standpunt dat extra capaciteit voor toezicht en handhaving alleen het fraudevraagstuk niet op zal lossen.

15

Deze leden vragen u welk effect de recent in werking getreden fosfaatregering voor de melkveehouderij en de maatregelen (incl. de te ontwikkelen) van het zesde actieprogramma hebben op het mestoverschot. Welk effect hebben deze beiden op de fraudeprikkel?

Antwoord

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is in relatie tot het mestoverschot aangegeven dat het nationale plafond en de sectorale plafonds voor fosfaat- en stikstofproductie in de veehouderij per 1 januari 2020 worden vastgelegd in de Meststoffenwet. De stelsels van varkens- en pluimveerechten en het stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij zijn geïntroduceerd voor het borgen van een productie onder de plafonds. Zo is met het stelsel van fosfaatrechten de fosfaatproductie vanuit de melkveehouderij gemaximeerd. Daarmee kan ook geen ongebreidelde groei van de mestproductie en daarmee dus van het mestoverschot plaatsvinden. Daarnaast stimuleert het stelsel van fosfaatrechten grondgebondenheid. In eerste instantie door het niet toepassen van de generieke korting bij grondgebonden boeren maar ook doordat grondgebondenheid een



voorwaarde is voor het verkrijgen van rechten vanuit de fosfaatbank. Ook daarmee wordt het mestoverschot teruggedrongen. Door deze ontwikkelingen zal de fraudeprikkel die uitgaat van het nationale mestoverschot in ieder geval niet groter worden en mogelijk zelfs verkleinen.

16

De leden van de fractie van de PvdA verwachten niet dat het verdienmodel van mestverwerking – het zogenaamde bruine goud – met 2027 (termijn Kader Richtlijn Water-maatregelen) zal zijn geëffectueerd. Deelt u deze verwachting? Bent u het met deze leden eens dat het vergroten van de fraudeprikkel die uitgaat van - verwerking en transport over lange afstand van - het mestoverschot onwenselijk is en dat die ernstig moet worden gereduceerd ook in verband met de mogelijkheden en kosten ervan voor de samenleving van de handhaving?

Antwoord

Mestverwerking zal altijd kosten met zich mee brengen, maar in de komende jaren kunnen via innovatie wel kosten efficiënte methoden worden gevonden om nutriënten uit mest op een duurzame wijze te verwaarden. Ik zie in de praktijk veelbelovende initiatieven die hiervoor worden ontwikkeld. Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat een vergroting van het mestoverschot de afzetkosten en daardoor de fraudeprikkel zou vergroten en daarom is de mestproductie ook gemaximeerd (zie het antwoord op vraag 15). Dat neemt niet weg dat verwerking en export van mest onderdeel kunnen zijn van een effectieve oplossing naar een betere waterkwaliteit.

17

De NVWA beoordeelt het plan van aanpak van de sector 'Samen werken in een eerlijke keten' als onvoldoende SMART en stelt dat het zich niet direct richt op de fraudeprikkel. De leden van de PvdA-fractie vragen u welke afspraken er zijn gemaakt met de opstellers van het plan van aanpak over het alsnog SMART maken ervan en over het opnemen van maatregelen die zich direct richten op de fraudeprikkel? Zijn er afspraken gemaakt over de termijn waarop het plan van aanpak een handhavingstoets moet doorstaan? Is er een stok achter de deur opgesteld en gecommuniceerd wanneer dit niet tijdig is afgerond?

Antwoord

Ik heb met de sector afgesproken iedere drie maanden te bespreken of de doelen tijdig gehaald worden en of de plannen voldoende SMART worden uitgewerkt. Het plan van aanpak van de sector verwijst naar een breder verband waarin gewerkt wordt aan het verminderen van de fraudeprikkel zoals de samenhang met het Actieplan Vitalisering Varkenshouderij waarin adequate mestverwerking één van de sporen is. De sector streeft naar een certificatiesysteem dat privaat wordt geborgd, een handhavingstoets is daarom niet aan de orde.

18

U heeft niet primair gekozen voor extra inzet van inspecteurs maar u heeft gesteld dat de sector zelf hier een probleem heeft. De sector heeft vervolgens een plan

van aanpak opgesteld. De leden van de PvdA-fractie delen uw opvatting dat dit een goede eerste stap is. Tegelijkertijd stelt u dat de complexiteit van het stelsel van mestregels gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor fraude. Het zesde actieprogramma leidt tot verdere detaillering van mestregels.

U kondigt een vereenvoudiging aan van het stelsel van mestregels, die in 2021 is afgerond. Er ontstaat daarmee een interim-periode vanaf heden tot de implementatie van het vereenvoudigde stelsel waarin het huidige stelsel nog complexer wordt en het mestoverschot verder zal toenemen, terwijl de fraudeprikkel niet zijn weggenomen. Deze leden vragen u welke extra inzet nodig is om adequaat te handhaven in deze interim-periode en welke kosten daaraan verbonden zijn. En wie draagt de kosten voor de extra handhaving? Heeft u overwogen in deze interim-periode de regels tijdelijk aan te passen (te vereenvoudigen) zodat de fraudeprikkel wordt gereduceerd en de handhavingsintensiteit geen of minder aanpassing behoeft? Tot welke betekenisvolle extra inzet voor handhaving op mestregels leidt de afstemming met de regionale bestuurders en -handhavers? Bent u bereid een – tijdelijke – aanpassing van de regels in overweging te nemen wanneer de regionale teams voor handhaving tot de conclusie komen dat dit effectief en wenselijk is?

Antwoord

Met de regionale partners (zoals provincies en gemeenten) wordt gekeken hoe handhaving beter op elkaar afgestemd kan worden en daarmee dus ook efficiënter en effectiever kan worden opgepakt. Er wordt gewerkt in multidisciplinaire teams om de wederzijdse bevoegdheden en kennis van de toezichthouders en handhavers optimaal te benutten. Uitgangspunt hierbij is ook meer risico- en gebiedsgericht handhaven.

U geeft aan dat de komende jaren een interim-periode gaat ontstaan. Ik deel dit beeld niet. Het klopt dat ingezet gaat worden op een vereenvoudiging van het stelsel maar daarbij blijft tot die tijd de huidige regelgeving gelden. Het is immers op dit moment nog niet bekend tot welke aanpassingen van het stelsel de herbezinning gaat leiden en daar kan dus ook nog niet op worden voorgesorteerd. Wel heb ik aangegeven al in te zetten op robuustere regelgeving met bijvoorbeeld minder uitzonderingen die gelden bij de transport van mest. Dit moet ook op kortere termijn al leiden tot een betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

19

In het advies van de Commissie m.e.r. wordt gesteld dat de beschrijving van een alternatief, waarmee de doelen kunnen worden gehaald, ontbreekt. De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom dit alternatief niet/onvoldoende is ontwikkeld en aan de Commissie m.e.r. is voorgelegd?

Antwoord

Onderdeel van een plan-MER is het formuleren van een alternatief met bijbehorende milieueffecten. Hoofdstuk 6 van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat ik op 22 december 2017 (Kamerstuk 33037, nr. J) aan uw Kamer heb toegezonden, behandelt de aanbevelingen uit het toetsingsadvies van

de Commissie voor de m.e.r. waaronder de aanbeveling over de beschrijving van een alternatief waarmee de doelen kunnen worden gehaald. De alternatieven voor het plan-MER zijn gebaseerd op de verplichtingen die door de Nitraatrichtlijn worden gesteld aan actieprogramma's van Lidstaten. Hiermee wordt aan het gestelde milieudoel van de Nitraatrichtlijn voldaan. Daarom heb ik geen aanvullende milieubeoordeling naar een verdergaand alternatief laten uitvoeren.

20

Met de maatregelen van het zesde actieprogramma zal in sommige gebieden de waterkwaliteit nog steeds slecht zijn door verontreiniging vanuit de landbouw. De leden van de PvdA-fractie vragen bij het zesde actieprogramma op welke wijze invulling is gegeven aan de motie van het lid Jacobi c.s. over een Deltaplan Zoet Water en Waterkwaliteit. Door het kiezen van de genoemde balans tussen het haalbare zonder te grote economische impact en wat nodig is om de doelen van Kader Richtlijn Water (KRW) te halen, wordt een grote druk gelegd op het volgende actieprogramma omdat daarin alle noodzakelijke maatregelen moeten zijn opgenomen om de KRW-doelen te halen. Deze leden vragen u of, en onder welke voorwaarden, de Nitraatrichtlijn en KRW de ruimte geven maatregelen - die nodig zijn om de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW te effectueren - uit te stellen? Welke maatregelen - die nodig zijn om de KRW-doelen te halen - worden thans uitgesteld vanwege de grote economische impact op de landbouw? En wat betekent het uitstellen van maatregelen voor de kwaliteit van het water in de komende periode (2018-2022) en welke voor de periode na 2022? Thans wordt de voorbereiding van het volgend actieprogramma ter hand genomen. Geldt daarbij als uitgangspunt dat maatregelen met een grote economische impact - wederom - worden uitgesloten? Beschouwt u de motie Van der Vlies c.s.<sup>1</sup> als een randvoorwaarde bij het opstellen van het volgend actieprogramma? Door maatregelen uit te stellen is de economische impact van het huidige actieprogramma op korte termijn klein. Welke economische impact heeft het uitstellen van de maatregelen op de lange termijn, gegeven het feit dat de KRW-doeleinden blijven?

Antwoord:

Zoals ik in de aanbiedingsbrief van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33037, nr. J) aan uw Kamer heb aangegeven zullen de maatregelen uit het zesde actieprogramma leiden tot verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Nederland, waardoor Nederland voldoet aan de doelen en verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Eveneens wordt bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. In hoofdstuk 2 van het actieprogramma is toegelicht dat gekozen is voor een aanpak die een balans is tussen wat haalbaar is zonder grote economische impact op de korte termijn en wat nodig is om uiterlijk in 2027 alle maatregelen in de landbouw genomen te hebben die zorgen dat op termijn de doelen van de Kaderrichtlijn Water, voor

---

<sup>1</sup> Motie-Van der Vlies c.s. om te voorkomen dat de Kaderrichtlijn Water tot (nog meer) lastenstijgingen leidt, Kamerstukken II, 2006-2007, 27625, 92.

zover gerelateerd aan huidig en toekomstig landbouwkundig handelen, gehaald zullen worden. Ook is in hoofdstuk 2 aangegeven dat het zesde actieprogramma aansluit bij de benadering die door Nederland is gekozen in de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (DAWZ) waarin de samenhang van activiteiten en samenwerking van partijen in het streven naar verbetering van de waterkwaliteit wordt gestimuleerd, zoals in hoofdstuk 2 van het zesde actieprogramma is toegelicht. Voor eutrofiëring van (zoet, brak en zout) oppervlaktewater geldt, meer nog dan voor nitraatproblemen in grondwater, dat regionaal maatwerk gewenst en nodig is om te komen tot doeltreffende én doelmatige oplossingen voor waterkwaliteitsproblemen. De oplossing van waterkwaliteitsproblemen veroorzaakt door stikstof en fosfor afkomstig uit de landbouw sluit aan op deze aanpak.

De volgende evaluatie van de Meststoffenwet is voorzien voor 2020.

De uitkomsten van deze evaluatie over de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater zullen ten grondslag liggen aan de maatregelen voor het zevende actieprogramma. Ik wil nu nog niet vooruitlopen op maatregelen die dan genomen moeten worden.

21

Door de effecten van de veehouderij op de leefomgeving en door de fraude, ziet de boer zich steeds minder gewaardeerd in zijn maatschappelijk wezenlijke rol als voedselproducent en landschapsbeheerder. Tegelijkertijd kennen boerengezinnen ook armoede. Bent u het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat de maatschappelijke en economische waardering voor verbetering vatbaar is? En ziet u het zesde actieprogramma als een bijdrage voor een betere waardering van de veeboer alsook voor een beter en duurzaam perspectief op een eerlijke boterham?

Antwoord

Met het zesde actieprogramma wordt beoogd te voldoen aan het doel van de Nitraatrichtlijn in de zin dat verontreiniging van grond- en oppervlaktewater door nutriënten afkomstig uit de landbouw wordt verminderd en voorkomen. Verwacht wordt dat het totale pakket aan maatregelen gericht op de korte termijn en de ontwikkeling van opties voor de langere termijn voldoende perspectief biedt op het bereiken van de kwaliteitsdoelen voor grond- en oppervlaktewater. Daarom is in dit actieprogramma niet gekozen voor een fundamentele ingreep in de ondernemersvrijheid door dwingende voorschriften op te leggen en is bij de opstelling van de maatregelen medebepalend geweest of het invoeren van een verplichting landbouwers voor zeer grote kosten zou stellen.

Ik ben van mening dat de wijze waarop een boer de goede landbouwpraktijk invult de mogelijkheid geeft de maatschappelijke rol die hij vervult verder te verstevigen. Goede landbouwpraktijk vraagt van boeren dat zij door hun vakmanschap bijdragen aan een duurzame landbouw en aan een goede waterkwaliteit en daardoor aan de waardering van de boer. Vanuit het zesde actieprogramma wordt ruim aandacht besteedt aan goede landbouwpraktijk, bijvoorbeeld door kennisverspreiding en communicatie.

22

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (artikel 1). Volgens de Kaderrichtlijn Water komen deze kosten bij de vervuiler te liggen. Principes zoals 'de gebruiker, vervuiler, veroorzaker betaalt' worden wel toegepast, maar dit kan op bepaalde terreinen mogelijk nog versterkt worden. Hoe is het principe 'de vervuiler betaalt' versterkt in het zesde actieprogramma? Waar is het principe 'de vervuiler betaalt' sturend bij de opstelling, uitvoering en handhaving van de mestregelgeving?

Antwoord

De maatregelen uit het zesde actieprogramma zijn grotendeels gericht op de gebieden waar op regionaal en lokaal niveau nog waterkwaliteitsproblemen zijn die samenhangen met de mate en de aard van het gebruik van stikstof en fosfaat in de landbouw. Het actieprogramma is erop gericht de vervuilende activiteiten als gevolg van de landbouw verder te verminderen. Met het zesde actieprogramma wordt onder meer ingezet op een gebiedsspecifieke inzet voor grondwaterbeschermingsgebieden, waartoe het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vewin (drinkwaterbedrijven) en LTO Nederland een bestuursovereenkomst ondertekend hebben die ziet op een aanvullende aanpak voor de nitraatuitspoeling door agrarische bedrijven in die gebieden. Ook wordt ingezet op een aanpak gericht op de bron, zoals de verplichting om in ruggenteelten op klei en löss zodanige maatregelen te nemen waardoor oppervlakkige afspoeling van het perceel bemoeilijkt wordt.

23

Voor de leden van de PvdA-fractie is het inherent aan de effectuering van de doelstellingen van het waterbeleid dat de noodzakelijke maatregelen verschillen naar specifieke gebieden en grondsoorten, teelten en landbouwpraktijken. Op grond waarvan streeft u bij het zesde actieprogramma een borging van het gelijk speelveld na? Staat het streven naar een gelijk speelveld een gericht en effectief beleid in de weg?

Antwoord

Daar waar vrijwillige maatregelen een bijdrage leveren aan het verminderen van af- en uitspoeling én in de praktijk worden toegepast is er bij de opstelling van het zesde actieprogramma naar gestreefd deze onderdeel te laten zijn van het actieprogramma. Medebepalend bij het al dan niet verplicht maken van een vrijwillige maatregel is de omvang van nalevingskosten van de maatregel geweest. Daar waar maatregelen uit hoofdstuk 5 van het zesde actieprogramma vrijwillig zijn, wordt in de komende jaren nagegaan of deze in het volgende actieprogramma verplicht kunnen worden, waardoor deze in het kader van een gelijk speelveld niet meer alleen door voorlopers worden genomen, maar door de gehele sector. Een verplichte maatregel moet wel proportioneel zijn. Een maatregel die bijvoorbeeld in het ene gebied, of op de ene grondsoort, nodig is, kan in een ander gebied of op een andere grondsoort disproportioneel zijn. In die

situaties is geen sprake van gelijke gevallen en is het niet opportuun deze gevallen gelijk te behandelen.

24

In de bestuursovereenkomst over de waterwingebieden is het uitgangspunt vrijwilligheid, maar "partijen beschouwen .. verplichte deelname door ... agrariërs .. als een reële optie." De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe verplichte deelname juridisch kan worden verankerd in het zesde actieprogramma. En wie is bevoegd gezag? En wie draagt de eventuele kosten voor maatregelen ter bestrijding van vervuiling vanuit de landbouw?

Antwoord

Het is juist dat de bestuursovereenkomst 'aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden' een vrijwillige, maar niet vrijblijvende aanpak beoogt. Alle partijen die de bestuursovereenkomst ondertekenden leveren bijdragen, door middel van inzet van menskracht en/of financiële middelen. De manier waarop de kosten verdeeld worden, is vastgelegd in de bestuursovereenkomst.

Het zesde actieprogramma gaat uitgebreid in op het doel van de overeenkomst en wat er gebeurt als onverhoopt in één of meer van de gebieden onvoldoende perspectief op doelbereik wordt geconstateerd (zie paragraaf 5.5.1). In dat geval bezien partijen welke noodzakelijke acties dan genomen moeten worden om nitraatgerelateerde knelpunten op te lossen in de betreffende gebieden. Deze maatregelen zullen dan juridisch verplicht worden gesteld binnen de looptijd van het zesde actieprogramma. Bezien zal worden welk wettelijk instrumentarium (de provinciale bevoegdheid voor het opleggen van maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden, de Meststoffenwet, of de Wet Milieubeheer c.q. de Omgevingswet (Besluit Activiteiten Leefomgeving)) hier het meest geëigende kader voor biedt.

25

De gemiddelde nitraatconcentratie op derogatiebedrijven is lager dan 50 mg/l in het water dat uitspoelt uit de wortelzone. Dit betekent dat er bedrijven op en onder deze nitraatnorm opereren. Deze leden vragen u of derogatie wordt verleend aan bedrijven en voor percelen waarvan de uitspoeling 50 mg/liter of hoger is? Hoeveel bedrijven betreft het? Op welke wijze wordt de bedoeling van de motie Reuten<sup>2</sup> – ingediend bij Wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij – bij de toestemming van derogatie op bedrijfsniveau meegenomen? Is er een verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de KRW bij de provincie en/of regionaal waterbeheerder? Bent u bereid over de toestemming van derogatie vooraf advies te vragen aan de provincie en/of regionaal waterbeheerder? Zo neen, waarom niet?

---

<sup>2</sup> Motie-Reuten c.s. over een wijzigingswet betreffende grondgebondenheid (Kamerstukken I, 2014-2015, 33.979, G).

#### Antwoord

De voorwaarden verbonden aan derogatie vloeien rechtstreeks voort uit de beschikking die door de Europese Commissie aan Lidstaten wordt verleend. Het uitsluiten van bedrijven die boven de 50 milligram nitraat per liter komen is hiervan geen voorwaarde. Landbouwers kunnen zich jaarlijks aanmelden voor derogatie bij RVO.nl, in Nederland aangewezen als bevoegde autoriteit voor registratie van deelname aan derogatie. Hierbij dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan waarvan het bestaan van minimaal 80% van de totale oppervlakte landbouwgrond uit grasland er één is. Uit de elfde rapportage over de Nederlandse derogatie komt naar voren dat onder derogatiebedrijven de grondwaterkwaliteit gemiddeld genomen beter is dan onder alle landbouwbedrijven en dat veruit de meeste derogatiebedrijven een nitraatuitspoeling in de wortelzone laten zien die lager is dan 50 milligram nitraat per liter<sup>3</sup>.

26

U kondigt een fundamentele herbezinning op het beleid voor mest aan. Mest en de bron ervan – veehouderij - hebben niet alleen effect op waterkwaliteit. De veehouder heeft bij mest ook te maken met regels aangaande de kwaliteit van lucht, bodem en natuur (inclusief Vogel- en Habitatrichtlijn). De leden van de fractie van de PvdA vragen of u bij de fundamentele herbezinning ook deze regelgeving betreft die samenhangt met deze emissiebron. Zo nee, waarom niet? Worden ook de effecten op diergezondheid en humane gezondheid voor omwonenden en de veehouder zelf betrokken? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord

Uitgangspunt voor de herbezinning zijn de vereisten vanuit de Nitraatrichtlijn ofwel het bijdragen aan het realiseren van een goede waterkwaliteit. Het mestbeleid moet ervoor zorgen dat aan deze richtlijn wordt voldaan. Daarnaast zal ik deze zomer komen met een visie op het terrein van landbouw en natuur. Daarin zullen de door de leden van de PvdA-fractie benoemde aspecten zoals dieren- en volksgezondheid ook een rol spelen. Uiteraard zal een nieuw meststelsel een bijdrage moeten leveren aan de in deze visie gestelde doelen.

27

Deze leden vragen of u met hen de mening deelt dat de Parijse klimaatakkoorden grote gevolgen hebben voor de gewenste aandeel/omvang van de consumptie van dierlijk eiwit in Europa op de lange termijn. Wat is de betekenis daarvan voor de ontwikkeling van de veehouderij in Europa en in Nederland?

#### Antwoord:

Een hoger aandeel plantaardige eiwitten in het dieet zorgt voor een lagere ecologische voetafdruk van dat dieet. In welke mate dat bijdraagt aan het behalen van de Europese doelstellingen van het Parijse klimaatakkoord zal moeten worden

---

<sup>3</sup> RIVM rapport 'Landbouwpraktijken en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie in 2015' – 2007-0038

onderzocht. In Nederland stelt de sectortafel 'landbouw en landgebruik' in het kader van het Klimaatakkoord op dit moment een maatregelpakket op om in Nederland te kunnen voldoen aan de klimaatambities van het kabinet voor de landbouw en het landgebruik.

De gevolgen van een verschuiving van de consumptie van dierlijke naar plantaardige consumptie voor de veehouderij in Europa en in Nederland zijn niet eenduidig. Op dit moment wordt 60 tot 70% van de dierlijke producten uit Nederland geëxporteerd naar andere lidstaten en markten in derde landen. De mondiale ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van dierlijke producten, de concurrentiekracht en de wettelijke randvoorwaarden voor de productie zullen bepalend zijn voor de omvang van de dierlijke sectoren in Europa en Nederland.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

28

U benadrukt dat de bal nu bij de sector ligt. Kunt u bevestigen dat de bal wel degelijk evenzeer bij de overheid ligt, die verantwoordelijk is voor rechtshandhaving, opsporing en vervolging? Hoe gaat u die verantwoordelijkheid invullen? Wat is uw reactie op de kritiek van de NVWA op het plan van aanpak van de sector? De NVWA stelt dat de doelen SMART moeten worden geformuleerd, en dat het plan de prikkels tot mestfraude niet wegneemt.

In de Tweede Kamer heeft u aangegeven dat het wegnemen van die prikkel moet liggen in een vereenvoudiging van het mestbeleid en dat u dit voor uw rekening neemt. De leden van de GroenLinks-fractie steunen vereenvoudiging van het mestbeleid, maar bent u het met deze leden eens dat voor het wegnemen van de prikkel tot fraude ook een forse aanscherping en intensivering van toezicht, opsporing en handhaving, en sancties noodzakelijk zijn? Het vergroten van de pakkans en verhogen van de straffen c.q. boetes is immers cruciaal om de prikkel tot fraude te verminderen. Zij achten vergroting van de capaciteit bij de NVWA voor toezicht, opsporing/handhaving op mestfraude hiervoor onontbeerlijk. Graag uw reactie hierop.

Antwoord

Het is cruciaal dat de sector haar eigen verantwoordelijkheid neemt en de maatregelen in het plan van aanpak uitvoert. Het plan van aanpak bevat ook een onderdeel over mestverwerking in relatie tot het verminderen van de fraudeprikkel. De actiepunten in het plan van aanpak staan niet op zichzelf maar ondersteunen mijn staande beleid op het gebied handhaving en toezicht op de mestregelgeving. Ik verwijs u hiervoor ook naar de antwoorden op de vragen 6, 9 en 17 waarin staat aangegeven dat beter gaat worden samengewerkt met andere omgevingsdiensten en de extra capaciteit die beschikbaar komt vanwege andere vereisten rondom de derogatie wordt ingezet voor aanpak van mestfraude. Daarbij anticipeer ik ook zo goed mogelijk op ontwikkelingen rond fraude en naleving en werk ik continu aan verbetering van toezicht en handhaving.

29



Hoe zal de sector ervoor zorgen dat de gedragscode niet vrijblijvend is? Wat zullen de gevolgen zijn voor bedrijven die niet tekenen? Acht u het realistisch dat frauduleuze bedrijven zullen stoppen met hun praktijken na het ondertekenen van de gedragscode? Bent u nog steeds positief over het opzetten van het private certificeringssysteem? Hoe zal toezicht op dit certificeringssysteem plaatsvinden? Hoe zal dit bijdragen aan de bestrijding van fraude? Bent u het met de NVWA eens dat het plan van de sector de fraudeprikkel niet wegneemt? Wat gaat u doen om dit wel te bewerkstelligen? Is het niet essentieel dat de NVWA meer capaciteit krijgt om controles uit te voeren en hogere boetes te kunnen uitdelen aan frauderende bedrijven?

Antwoord

De sector is voornemens de ondertekenaars van de gedragscode te publiceren op een website waardoor er maximale transparantie is wie wel of niet de gedragscode heeft ondertekend. Bedrijven die de gedragscode tekenen verklaren daarmee alleen zaken te doen met bedrijven die ook de gedragscode hebben ondertekend. Bedrijven die niet ondertekenen worden daardoor binnen de sector beperkt in hun handelen. De gedragscode is bedoeld als een voorloper op een certificeringssysteem waarin ook de opzet is dat deelnemende bedrijven alleen samenwerken met deelnemende bedrijven. Ik zie certificering met private borging als aanvullend op mijn beleid voor toezicht en handhaving. Voor het overige verwijs ik naar de antwoorden op vragen 9 en 17.

30

U schrijft dat u geen omvang van de fraude kunt vaststellen. Ook bent u niet van plan onderzoek uit te laten voeren naar de financiële omvang van de fraude, omdat er geen getrouw beeld verwacht kan worden. Dit stelt u omdat u moest constateren dat de berekeningen uitgevoerd worden op basis van aannames of afgeleide gegevens. Kunt u aangeven om welke aannames het gaat? Kunt u tevens aangeven om welke afgeleide gegevens dit gaat en wie u heeft geconsulteerd hierin? Bent u nog steeds deze mening toegedaan?

Antwoord

Berekening van de omvang van mestfraude is gebaseerd op de volgende aannames: de mate waarin de aard van de fraudepraktijken bekend is, de omvang van die fraudepraktijken en het verkregen voordeel van die fraudepraktijken. Deze informatie heb ik uit verkennende gesprekken met Wageningen Economic Research hierover. Ik ben, gezien deze aannames, nog steeds van mening dat de totale omvang van de fraude met onvoldoende zekerheid is vast te stellen.

31

Kunt u aangeven hoe u meer gerichte en dus effectievere handhaving wil inzetten en de regelgeving meer fraudebestendig wil maken? U spreekt over een taskforce, mogelijk in samenwerking met het ministerie van J&V. De leden van de GroenLinks-fractie juichen dit in principe toe, gelet op de omschreven intensievere

regionale samenwerking tussen NVWA en RVO en provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten. Bent u het eens dat ook hiervoor meer capaciteit nodig is bij de NVWA? Hoe zullen deze regionale samenwerkingsverbanden tot effectievere handhaving kunnen leiden? Zijn hier extra financiële middelen voor beschikbaar, met het oog op menskracht en, bijvoorbeeld, inzet van nieuwe technische instrumenten? Hoe zult u deze samenwerking faciliteren?

Antwoord

Ik werk aan het verder ontwikkelen van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium zoals beschreven in de antwoorden op vraag 9 en 17. Ik ben voornemens middelen beschikbaar te stellen om de (data)technologie bij RVO.nl en de NVWA voor toezicht, handhaving en risicoanalyse in te richten met de meest recente (data)technologische mogelijkheden.

32

Na de mestfraude kwam de kalverfraude aan het licht. Hier grijpt u direct veel steviger in. Wat betekent deze tweede grootschalige fraude voor uw vertrouwen in de zelfregulering door de sector? Acht u het plan van aanpak van de sector nog steeds afdoende om de mestfraude aan te pakken? Of bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat u te positief bent over dit plan van aanpak/deze zelfregulering, en dat een veel intensievere en sluitende aanpak door de overheid met toezicht, opsporing en handhaving en sancties noodzakelijk is om mestfraude aan te pakken en te voorkomen?

Antwoord

Voor wat de mestfraude betreft heb ik destijds aangegeven deze fraude niet enkel via handhaving aan te kunnen pakken. Dat zou een handhaver bij elk transport vergen, wat een niet realistische situatie is. Bij de signalen van fraude met meerlingkalveren bleek het mogelijk om op basis van administratieve controles, mede op basis van gevorderde administraties van derden, bewijslast van overtredingen door onjuiste registraties vast te stellen en op te treden. Echter heb ik ook in die situatie de sector opgeroepen om te werken aan een cultuurverandering. Fraude is namelijk in geen enkele situatie acceptabel en ik zie een belangrijke rol voor de sectorvertegenwoordigers om dit richting hun achterban uit te dragen. In het kader van de mestfraude heeft de sector hiervoor een plan van aanpak opgesteld welke ik u in december heb toegestuurd. In het kader van de geconstateerde onregelmatigheden in I&R wordt met de sector in een werkgroep bekeken hoe deze onregelmatigheden naar de toekomst toe kunnen worden voorkomen. In beide gevallen zet ik dan ook in op een combinatie van inzet vanuit de overheid (o.a. effectievere handhaving, aanpassen regelgeving) als vanuit de sector (ketenverantwoordelijkheid). Ik deel dus niet de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat mijn reactie op het plan van aanpak mestfraude te positief was, ik zie juist dat maatregelen vanuit overheid en sector elkaar kunnen versterken.

33

De Commissie m.e.r. oordeelt dat het zesde actieprogramma niet leidt tot het op termijn behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn, de Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Ook het PBL heeft aangegeven dat deze doelen niet gehaald gaan worden. Waarom heeft u niet een zesde actieprogramma opgesteld waarmee de doelen van deze drie Europese richtlijnen wel behaald zouden worden? De Commissie stelt een reeks alternatieve maatregelen voor ten opzichte van het zesde actieprogramma waarmee de doelen van de richtlijnen behaald kunnen worden. Waarom heeft u deze alternatieve maatregelen niet overgenomen? Bent u bereid om alsnog aanvullende maatregelen te nemen?

Antwoord

Voor het antwoord over het behalen van de doelen verwijs ik naar het antwoord op de vragen 19 en 20 van de leden van de PvdA-fractie.

34

De Commissie m.e.r. oordeelt dat de maatregelen in het zesde actieprogramma zeer beperkt effect hebben op de gemiddelde nitraatconcentraties, en dat er ook maatregelen in het actieprogramma zijn opgenomen die een hoger risico op nitraatuitspoeling hebben. Zoals het verlengen van de periode waarin grasland gescheurd mag worden. Waarom neemt u maatregelen op die een groter risico op nitraatuitspoeling hebben, terwijl het doel is om tot veel minder nitraatbelasting te komen?

Antwoord

Het zesde actieprogramma is een afgewogen geheel van vrijwillige en verplichtende maatregelen op de kortere en langere termijn, waarbij in het pakket aan maatregelen het milieudoel, draagvlak en economische haalbaarheid zijn afgewogen. Specifiek geldt voor het scheuren van grasland, waaraan advies van het College Deskundigen Meststoffenwet<sup>4</sup> ten grondslag ligt, dat er ook redenen zijn dat vernietiging in het najaar voordelen heeft, zoals een betere slagingskans bij herinzaai, minder gewasbeschermingsmiddelen, minder lachgasvorming en stabilisering van de organische stof in de bodem.

35

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat met name op de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden doelen niet gehaald gaan worden. Waarom bent u niet bereid om bepaalde teelten van uitspoelingsgevoelige gewassen te verbieden of te beperken? Zoals mais? Of de mestgift op deze uitspoelingsgevoelige gewassen te beperken?

Antwoord

In hoofdstuk 2 van het zesde actieprogramma is toegelicht dat de maatregelen uit het actieprogramma met name betrekking hebben op hoe in de landbouw omgegaan moet worden met het gebruik van nutriënten en met handelingen waar nutriënten bij vrij kunnen komen. In beperkte mate worden ook maatregelen

---

<sup>4</sup> CDM, 2017. Advies 'Beperking nitraatuitspoeling bij scheuren en herinzaai van grasland'

genomen die betrekking hebben op de hoeveelheid meststoffen die gebruikt mogen worden ten behoeve van de gewasteelt. Het maatregelenpakket gaat ervan uit dat de keuze van de gewassen die als hoofdteelt geteeld worden in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de landbouwer is. De overheid is terughoudend om in te grijpen in deze ondernemersvrijheid. In dit actieprogramma is gekozen voor een aanpak die een balans is tussen wat haalbaar is zonder grote economische impact op de landbouw op de korte termijn en wat nodig is om uiterlijk in 2027 alle maatregelen in de landbouw genomen te hebben die zorgen dat op termijn de doelen van de KRW, voor zover gerelateerd aan het huidige en toekomstige landbouwkundige handelen, gehaald zullen worden. Voor een veertigtal grondwaterbeschermingsgebieden waar de nitraatuitspoeling zodanig is dat deze mogelijk een risico vormt voor de drinkwaterwinning is een bestuursovereenkomst tussen de rijksoverheid, betrokken provincies, landbouwbedrijfsleven en drinkwaterbedrijven waarin afspraken zijn gemaakt om blijvend onder de norm van gemiddeld 50 mg nitraat per liter in het uitspoelingswater uit de wortelzone te komen. Hiertoe wordt in de uitvoeringsovereenkomsten uitgewerkt hoe relevante grondgebruikers door het nemen van maatregelen de concentratie nitraat kunnen verlagen. Ik acht het reëel haalbaar maar ook van belang voor draagvlak dat deze grondgebruikers de kans krijgen zelf effectieve maatregelen te nemen. Daarom vind ik het nu niet nodig dwingende voorschriften op te leggen. Indien uiterlijk 30 juni 2019 voor één of meer van de gebieden onvoldoende perspectief op doelbereik wordt geconstateerd zullen juridische verplichtende maatregelen gedurende de looptijd van het actieprogramma genomen worden.

36

De Commissie beveelt aan om de doelen van de Nitraatrichtlijn in concrete doelen te vertalen voor het zesde actieprogramma, zodat kan worden getoetst in hoeverre de doelen behaald worden. U wilt dit niet, kunt u aangeven waarom niet?

Antwoord

Het kader waarbinnen het zesde actieprogramma is opgesteld wordt gevormd door de verplichtingen die de Nitraatrichtlijn stelt. De concrete maatregelen die de Nitraatrichtlijn voorschrijft zijn onder meer opgenomen in de meststoffenregelgeving. De indeling van het zesde actieprogramma is dan ook gebaseerd op de indeling die uit de Nitraatrichtlijn volgt, zoals ook in hoofdstuk 6 van het zesde actieprogramma is aangegeven.

37

Ook beveelt de Commissie m.e.r. aan om middels monitoring de vinger aan de pols te houden, en zo nodig tijdens de uitvoering van het zesde actieprogramma tot bijsturing over te gaan. U vindt tussentijdse bijsturing niet haalbaar, omdat pas na 2 jaar de eerste resultaten zichtbaar zijn. Deze leden vragen u om een toelichting hierop. Kunnen eerste resultaten niet al eerder beschikbaar zijn? En waarom zou het niet zinvol zijn om tussentijds tot bijsturing over te gaan, ook al loopt het programma al 2 jaar?

Antwoord

In hoofdstuk 6 van het zesde actieprogramma is aangegeven dat de evaluatie van de Meststoffenwet 2016 de basis vormt voor de maatregelen in het zesde actieprogramma. De beoordeling van de effectiviteit van landbouwkundig handelen kent altijd een 'time-gap'. Zo komt bijvoorbeeld de rapportage van de meetgegevens 2016 van uitspoelingswater op derogatiebedrijven pas dit voorjaar beschikbaar. Beoordeling gebeurt hierdoor achteraf met tenminste twee jaar tussen een handeling en de analyse van meetgegevens. Bijsturing van het programma gedurende de looptijd kan slechts in kwalitatieve zin; kwantitatief ijlen de resultaten enkele jaren na. Daarnaast wordt een groot deel van de maatregelen pas gedurende de looptijd van het actieprogramma ingevoerd waardoor bijsturing na twee jaar daar op vooruit zou lopen.

38

In het debat met de Tweede Kamer gaf u aan dat u geen stempel van de Commissie m.e.r nodig heeft, en dat zij gewoon haar inzicht aanlevert. Acht u de beoordeling van de Commissie van waarde? Kunt u nader toelichten hoe u haar advies positioneert en waardeert?

Antwoord

Een programma zoals het zesde actieprogramma is onderworpen aan een strategische milieueffectrapportage op basis van Europese regelgeving. Deze procedure is afgelopen jaar voor het zesde actieprogramma doorlopen waaronder de opstelling van een (concept)milieubeoordeling en een terinzagelegging met inspraak op het voorgenomen actieprogramma. De uiteindelijke besluitvorming over de invulling van de definitieve maatregelen in het zesde actieprogramma is aan het bevoegd gezag, te weten de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en mijzelf.

Het advies van de Commissie voor de m.e.r. op het concept zesde actieprogramma is vanzelfsprekend betrokken bij de besluitvorming over het definitieve actieprogramma en heeft op onderdelen tot aanpassingen in het definitieve actieprogramma geleid, waardoor bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van het actieprogramma het kader waarbinnen het actieprogramma tot stand is gekomen explicieter is toegelicht. Ook zijn de aanbevelingen uit het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. van een reactie voorzien (paragraaf 6.2 van het zesde actieprogramma). Ik heb dus zeker waardering voor het advies van de Commissie voor de m.e.r.

39

Verwacht u dat u met dit zesde actieprogramma goedkeuring zal verkrijgen voor het derogatieverzoek aan de Europese Commissie?

Antwoord

Lidstaten zijn op basis van de Nitraatrichtlijn verplicht elke vier jaar een actieprogramma in te dienen bij de Europese Commissie. Indien de Europese Commissie van mening is dat een actieprogramma voldoet aan de doelen en

verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn, kan een Lidstaat een derogatieverzoek indienen. Zoals ik in de brief aan uw Kamer van 22 december 2017 (Kamerstuk 33037, nr. J) heb aangegeven is het zesde actieprogramma aan de Europese Commissie toegezonden. Op 4 april jl. heeft het Nitraatcomité een positief advies aan de Europese Commissie gegeven over een derogatie aan Nederland.

40

U gaf in de Tweede Kamer aan dat het om een balans van milieudoelen en praktische haalbaarheid gaat. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat de milieudoelen hoe dan ook behaald moeten worden? Is de balans tussen milieudoelen en haalbaarheid de reden dat u adviezen van de Commissie m.e.r. niet overneemt? Hoe voorziet u de doelen in de drie richtlijnen wel te gaan behalen? Bent u het met deze leden eens dat het juist risicovol is te lang te wachten met het nemen van de nodige maatregelen, omdat daarmee het behalen van de doelen verder uit beeld raakt?

Antwoord

Het pakket maatregelen in het zesde actieprogramma zorgt ervoor dat Nederland dichterbij het bereiken van de kwaliteitsdoelen komt die in het kader van de KRW zijn gesteld. Met de huidige kennis en mogelijkheden zou het op korte termijn volledig realiseren van het doel van maximaal 50 milligram nitraat in grondwater uitspoelend uit de wortelzone in elke grondsoortregio in Nederland en van de KRW-waterkwaliteitsdoelen, voor wat betreft de bijdrage van de actuele landbouwpraktijk, forse ingrepen in de Nederlandse landbouw vereisen. Nu is gekozen voor een aanpak die een balans is tussen wat nodig is om uiterlijk in 2027 alle maatregelen in de landbouw genomen te hebben die zorgen dat op termijn de doelen van de KRW, gerelateerd aan huidig en toekomstig landbouwkundig handelen, gehaald zullen worden. Dit actieprogramma moet eraan bijdragen dat het aantal plekken in Nederland waar de waterkwaliteit als onvoldoende wordt beoordeeld als gevolg van stikstof en/of fosfaat uit de Nederlandse landbouw, afneemt. Daar waar er nog een groot verschil is tussen de huidige situatie en de gewenste situatie, en verbetering van de toestand een forse inspanning vergt, zullen de maatregelen die met het zesde actieprogramma uitgevoerd gaan worden er voor zorgen dat dit verschil verdwijnt of verkleind wordt. Ook draagt het actieprogramma bij aan het bereiken van de doelen van de KRW. Nederland wil uiterlijk in 2027 alle maatregelen genomen hebben die ervoor zorgen dat de KRW-doelen gerealiseerd worden. De benodigde aanvullende maatregelen zullen in het zevende en achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn en in de derde generatie stroomgebiedbeheerplannen geïmplementeerd worden.

41

Bent u het met deze leden eens dat de koerswending naar een milieu- en natuurvriendelijke landbouw - op kringloopbasis, grondgebonden en diervriendelijk - nu gemaakt moet worden?  
Dit zou moeten voorkomen dat verdere intensivering en schaalvergroting het nog moeilijker zullen maken om aan de normen voor gezondheid, schoon water,

schone lucht en natuurbescherming te voldoen, zoals vastgelegd in de drie genoemde Europese richtlijnen.

Antwoord

Voor de zomer zal ik komen met een visie op de landbouw en natuur van Nederland. Daarbij zal ik ook ingaan op de door u genoemde aspecten.

42

U neemt het initiatief tot een fundamentele stelselherziening van het mestbeleid, onder meer met het oog op vereenvoudiging om fraude te kunnen voorkomen. Zet u bij deze fundamentele herziening ook het behalen van doelen onder andere (zoals die in de drie genoemde Europese richtlijnen) voor gezondheid, schoon water, natuurbescherming en diervriendelijkheid centraal? Bent u bereid tot nadere maatregelen in het kader van het zesde actieprogramma of ander beleid, wanneer de stelselherziening daartoe aanleiding geeft?

Antwoord

Binnen de stelselherziening is voldoen aan de Nitraatrichtlijn het uitgangspunt. Daarnaast zal een eventuele herziening aan moeten sluiten bij de visie die ik voor de zomer af zal ronden (zie antwoord op de vorige vraag). Het streven is de stelselherziening qua planning tijdig af te ronden zodat de resultaten meegenomen kunnen worden in het zevende actieprogramma.

43

Hoe kijkt u naar het feit dat wanneer de mestfraude niet wordt aangepakt, de milieudoelen niet gehaald worden en dat dat dus gevolgen zou moeten hebben voor het actieprogramma? Graag uw reactie. En ten slotte vragen deze leden hoe en wanneer beide Kamers op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen in het Nitraatcomité, waar middels tweederdemeerderheid wordt besloten of Nederland derogatie krijgt.

Antwoord

Met de sector wordt hard gewerkt aan de aanpak om fraude met mest tegen te gaan. Ik wil dan ook niet speculeren over de situatie dat er geen aanpak van fraude met mest zou zijn en de mogelijke gevolgen die dit zou kunnen hebben voor het zesde actieprogramma.

Over de ontwikkelingen in het Nitraatcomité over derogatie kan ik u informeren dat in het Nitraatcomité het voorstel van de Europese Commissie om Nederland derogatie van de Nitraatrichtlijn te verlenen in het Nitraatcomité van 4 april jongstleden is behandeld, inclusief een stemming door de Lidstaten. Het Nitraatcomité heeft een positief advies aan de Europese Commissie gegeven over een derogatie aan Nederland en kan nu het voorstel vaststellen. Het duurt na stemming nog een aantal weken totdat de definitieve derogatiebeschikking door de Europese Commissie wordt afgegeven.

**Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie**

44

Na de problemen met fosfaat en de fipronil-affaire is dit volgens de leden van de Partij voor de Dieren-fractie andermaal een voorbeeld van een ernstig probleem binnen de veehouderij waarvan de aanpak bij de sector wordt neergelegd, zonder dat de overheid toeziet op adequate handhaving. Onder andere de Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde in 2014 dat de veehouderij een sector is die er niet voor terugdeinst om de wet te overtreden. Waarom heeft u er niet voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de mestfraude bij de overheid te leggen in plaats van bij de sector? Op basis waarvan rechtvaardigt u een zelfregulerende aanpak?

Antwoord

Naast dat ik de sector verantwoordelijk houd voor het bestrijden van fraude neem ik mijn verantwoordelijkheid door voortdurend te werken aan de verdere ontwikkeling van toezicht en handhaving. Ik verwijs u daarvoor naar de antwoorden op de vragen 7 en 19. De NVWA en het OM voeren ook gezamenlijk opsporingsonderzoeken uit. Recent is er in dat kader bijvoorbeeld een inval gedaan bij een mestintermediair. Er is dus geen sprake van zelfregulering op zichzelf. Ik vind het vanzelfsprekend dat de sector zelf verantwoordelijkheid neemt en zie de initiatieven in het kader van het plan van aanpak als ondersteuning voor mijn toezicht- en handhavingsbeleid.

45

De NVWA geeft aan dat de gestelde doelen meer SMART geformuleerd moeten worden. Daarnaast geeft de NVWA aan dat het plan zich niet direct richt op het wegnemen van de fraudeprikkel. Wat zegt de conclusie van de NVWA volgens u over de te verwachten doeltreffendheid van deze aanpak? Welke aanvullende maatregelen gaat u treffen om de fraudeprikkel wel adequaat weg te nemen? Bent u bereid om het plan van aanpak te laten toetsen door het ministerie van Justitie en Veiligheid op de handhaafbaarheid in relatie tot de kwaliteit en de omvang van het toezicht?

Antwoord

Voor het eerste deel van uw vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 17. Er is geen sprake van zelfregulering in plaats van regelgeving op zichzelf. Ik zie daarom geen reden het plan van aanpak te laten toetsen op handhaafbaarheid. Wel dient het certificeringssysteem onafhankelijk getoetst te worden.

46

Er wordt een certificeringssysteem door de sector zelf opgezet. Welke garantie biedt het keurmerk volgens u dat ondernemers 'zuiver handelen', zoals u stelt in uw brief?<sup>5</sup> Hoe kunt u een sector die zo vaak en zo veel over de schreef gaat opnieuw vertrouwen tot zelfregulering schenken, waar de KLPD al in 2004 waarschuwde dat "de varkenssector de grootste afvalverwerkende

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 33037, I, pagina 2.



industrie in Nederland is." Slachtafval, extracten uit dierhuiden, visafval en afvalstoffen uit de chemische en farmaceutische industrie werden op grote schaal in het veevoeder gemengd. Illegale menging in veevoer van gevaarlijke en giftige afvalstoffen lijken op grote schaal een 'structureel' en 'georganiseerd' karakter te hebben dat tot op de dag van vandaag doorgaat.

Antwoord

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 44.

47

In het KLPD-rapport constateert de recherche dat de bestuurlijke integriteit structureel gevaar loopt, waarbij corrumperende handelingen voortvloeien uit "de verwevenheid van de veehouderijsector met de politiek." Deelt u de mening van deze leden dat de mestfraude ook na uw ter verantwoording roepen van de sector onverkort voortgang vindt?

Antwoord

Ik verwijs u voor mijn blijvende inzet tegen mestfraude naar het antwoord op vraag 44.

48

Hoe gaat een keurmerk ervoor zorgen dat het illegaal uitrijden van mest tot het verleden gaat behoren? Kunt u bevestigen dat de onafhankelijke toetsingspartij die het kwaliteitssysteem gaat toetsen geen enkele financiële band heeft met de sector? Heeft u via de NVWA, of anderszins, direct toezicht op dit certificeringssysteem? Staat u garant voor de kwaliteit van het certificeringssysteem?

Antwoord

Ik verwijs u voor mijn zienswijze op een privaat geborgd certificeringssysteem naar het antwoord op vraag 45.

49

In het plan van aanpak staat dat de sector een integriteitsverklaring opstelt en implementeert. Hiermee zouden de brancheorganisaties uitspreken dat zij fraude onacceptabel vinden en fraude binnen eigen organisaties aanpakken. Dit willen de organisaties bereiken door interne regels op te stellen over hoe brancheorganisaties met fraude(signalen) omgaan en daar naar handelen/sanctioneren. Op welke manier en met welke intensiteit wordt op fraude gecontroleerd?

Hoeveel extra menskracht wordt vrijgemaakt bij de toezichthouders? Wie gaat de controle uitvoeren en met welke regelmaat? Wat houden de sancties in? Wat gebeurt er als bedrijven zich niet aan de gedragscode houden?

Antwoord

Het plan van aanpak van de sector voorziet in het ondertekenen van een integriteitsverklaring door bestuurders van de betrokken sectorpartijen. De sector

legt zichzelf deze maatregel op en zal deze zelf moeten handhaven. Over hoe te handelen indien er sprake is van gedrag in strijd met de integriteitsverklaring hebben de sectororganisatie interne procedures in ontwikkeling. Voor de gedragscode verwijs ik u naar het antwoord op vraag 29.

50

Met het plan van aanpak komen er meer administratieve lasten voor de boeren bij, bovenop de huidige regelgeving om de schaalvergroting binnen de veehouderij mogelijk te maken. Bent u het met deze leden eens dat de enige structurele oplossing voor het voorkomen van structurele mestfraude is gelegen in een aanpak in samenhang met andere problemen die door schaalvergroting zijn veroorzaakt (zoals fosfaat en fipronil-affaire), namelijk een aanpak die leidt tot het inkrimpen van de veestapel?

Antwoord

Deze visie van de Partij van de Dieren deel ik niet. Wel zal ik, zoals ook aangegeven in mijn brief van 22 december jl. (Kamerstuk 33037, nr. J) inzetten op een herbezinning op het mestbeleid waarbij ook verlaging van de administratieve lasten voor boeren een aandachtspunt zijn.

51

Van rijkswege gaat u meer gericht handhaven. In de Eerste Kamer is herhaaldelijk het capaciteitsgebrek bij de verantwoordelijke toezichthouders aan de orde geweest. Onderbezetting leidt tot een continu gebrek aan handhaving. Kunt u aangeven wat u verstaat onder voldoende handhavingscapaciteit in de aanpak van de mestfraude? Kunt u garanderen dat er voldoende middelen beschikbaar komen voor adequaat toezicht? Op welke termijn en op welke wijze zal dat gestalte krijgen?

Antwoord

Voor mijn inzet tegen mestfraude verwijs ik allereerst naar mijn antwoorden op vragen 9, 17 en 31. Ik heb eerder aangegeven dat inzet van extra capaciteit het fraudevraagstuk niet (volledig) op zal lossen. Daarvoor is een stelselherziening en het nemen van verantwoordelijkheid door de sector voor betere naleving noodzakelijk. Ik werk daarom voortdurend aan de verbetering van de effectiviteit van toezicht en handhaving en richt mijn inzet op kritische punten die het behalen van de doelen van het mestbeleid in de weg kunnen staan. Onderdeel daarvan is dat de sector zelf de verantwoordelijkheid heeft voor de naleving van de in de regelgeving gestelde kaders die bedoeld zijn om het milieu te beschermen tegen schadelijk effecten van te veel mest. Het inzetten van meer handhavingscapaciteit verandert de cultuur niet en neemt op zichzelf de fraudeprikkel niet weg. Wel zal als gevolg van de capaciteit die vrij komt doordat in kader van de nieuwe derogatiebeschikking minder controles bij derogatiebedrijven nodig zijn extra inzet op toezicht en handhaving mogelijk zijn.