

CDM-advies 'Analyse boetes bij overtreding Meststoffenwet'

Samenvatting

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies gevraagd over 'de hoogte van boetes om de naleving van de regels van de Meststoffenwet in de praktijk af te dwingen en om mestfraude tegen te gaan', ten behoeve van de onlangs uitgebrachte 'Versterkte Handhavingsstrategie Mest' (LNV, 2018).

Bij overtreding van de Meststoffenwet worden drie soorten boetes onderscheiden:

1. Bestuurlijke boetes voor niet/onjuist afgezette of geregistreerde stikstof of fosfaat (zie artikelen 57-59 van de Meststoffenwet).
2. Bestuurlijke boetes voor het niet voldoen aan de administratieve verplichtingen zoals vastgelegd in bijlage M van de Uitvoeringsregeling.
3. Boetes voor ernstige overtredingen (mestfraude, valsheid in geschrifte), die worden opgelegd in het kader van het wetboek van strafrecht (artikel 23).

Het ministerie vraagt aan de CDM om informatie te verstrekken over de ontwikkeling van mestafzetkosten en over het mogelijk economisch voordeel van fraude (zie bijlage 1). Samengevat concludeert de CDM het volgende:

- De mestafzetkosten waren in 2016 gemiddeld 6.000 euro voor melkveehouderijbedrijven, 11.000 euro voor pluimveebedrijven en 51.000 euro voor varkensbedrijven. Tussen 2005 en 2016 zijn de gemiddelde mestafzetkosten per bedrijf vervienvoudigd voor varkensbedrijven, licht gedaald voor pluimveebedrijven en die van rundveebedrijven zijn licht gestegen. De mestafzetkosten per bedrijf zijn voor varkens- en rundveemest het hoogst in Zuid en Oost. De mestafzetkosten waren in 2016 voor rundveemest 12 euro per ton, voor pluimveemest 11 euro en voor varkensmest 20 euro per ton mest waren
- Van de drie sectoren was het ondernemersinkomen in de varkenshouderij gemiddeld genomen het laagst in de voorbije 10 jaar. De variatie tussen jaren in inkomen was groot.
- De fraudeprikkel (de prikkel om te frauderen met mestafzet) hangt waarschijnlijk samen met het economisch voordeel dat met mestfraude kan worden gerealiseerd. De fraudeprikkel wordt dan bepaald door mestafzetkosten (in relatie tot het ondernemersinkomen), de boete en de pakkans (de kans dat een overtreder daadwerkelijk wordt bestraft). Er is geen empirische informatie beschikbaar over de relaties tussen fraudeprikkel enerzijds en de aard van de persoon, bedrijfstype, ondernemersinkomen, en mestafzetkosten anderzijds.
- De huidige bestuurlijke boetes voor overtreding van artikelen 7, 8, 14, 21 en 33 van de Meststoffenwet zijn voor varkens- en rundveemest gemiddeld genomen een factor 2 à 4 hoger dan de mestafzetkosten die gemiddeld genomen in 2016 werden betaald. Voor pluimveemest zijn de boetes een factor 20 à 40 hoger dan de gemiddelde mestafzetkosten.
- Het economisch voordeel bij mestfraude kan worden verminderd door de pakkans te verhogen. Bij de huidige boetetarieven loont fraude bij de afzet van pluimveemest gemiddeld genomen niet bij een pakkans van 2% of meer. Bij een pakkans van 22% of meer loont fraude bij de afzet van varkensmest en rundveemest gemiddeld genomen niet.
- De CDM beveelt aan om bij de boetes in de Meststoffenwet meer onderscheid te maken naar de aard van de overtreder (grootte van het bedrijf) en naar recidive. Bij grote bedrijven dienen de boetetarieven hoger te zijn dan bij kleine bedrijven. De afschrikwekkende werking van een boete kan verder worden verhoogd door een lik-op-stukbeleid te voeren.
- Differentiatie van boetes naar regio wordt niet aanbevolen omdat de verschillen gering zijn tussen regio's in mestafzetkosten per ton mest. Differentiatie van boetes naar mestsoort wordt ook niet aanbevolen omdat mestsoorten niet altijd gemakkelijk zijn te herkennen en mestsoorten in de praktijk soms worden gemengd om een mestsamenstelling te krijgen die voldoet aan de wensen van de afnemer.

1. Inleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies gevraagd over 'de hoogte van boetes om de naleving van de regels van de Meststoffenwet in de praktijk af te dwingen en om mestfraude tegen te gaan' (Bijlage 1). Achtergrond van dit verzoek is de onlangs uitgekomen 'Versterkte Handhavingsstrategie Mest' van het ministerie van LNV, waarin is aangegeven dat 'de winst- en verliesperceptie van boeren een belangrijke prikkel is om regels na te leven' (LNV, 2018), en de aanbeveling van de Auditdienst van het Ministerie van Financiën om de bestuurlijke boetes te actualiseren en te differentiëren (Auditdienst, 2018).

De Versterkte Handhavingsstrategie Mest is er op gericht om naleving van de regels van de Meststoffenwet te verhogen door het versterken van preventieve en repressieve maatregelen. De repressieve maatregelen worden risico- en doelgericht genomen, zodat de overtreder deze maatregelen voelt. De inzet is om de pakkans te vergroten, de straffen te verhogen en de mogelijkheden om te frauderen te beperken. Daarbij worden risicogebieden onderscheiden, wordt prioriteit gegeven aan risicovolle schakels in de keten, en wordt de samenwerking tussen RVO.nl, NVWA, Openbaar ministerie, nationale politie, waterschappen, omgevingsdiensten, uitvoeringsdiensten en provincies versterkt. Mede op basis van het advies van de Auditdienst van het Ministerie van Financiën (Auditdienst, 2018) is in de Versterkte Handhavingsstrategie Mest aangegeven dat vervolgonderzoek nodig is om de boetetarieven vermeld in artikelen 57-59 van de Meststoffenwet te actualiseren, en zo mogelijk te differentiëren naar soort mest en grondsoort.

Bij overtreding van de Meststoffenwet worden drie soorten boetes onderscheiden:

1. Bestuurlijke boetes voor niet/onjuist afgezette of geregistreerde stikstof of fosfaat (artikelen 57-59 van de Meststoffenwet) (bijlage 2).
2. Bestuurlijke boetes voor het niet voldoen aan de administratieve verplichtingen zoals vastgelegd in bijlage M van de Uitvoeringsregeling. Dat zijn boetes op basis van geconstateerde administratieve onjuistheden en/of geconstateerde afwijkingen van de praktijk met de administratie (bijlage 3).
3. Boetes voor ernstige overtredingen (mestfraude, valsheid in geschrifte), die worden opgelegd in het kader van het wetboek van strafrecht (artikel 23).

Het ministerie van LNV vraagt aan de CDM de volgende informatie te verstrekken (zie bijlage 1):

- (i) de ontwikkeling van de afzetkosten voor verschillende mestsoorten per bedrijf(stype) over de afgelopen 5 jaar,
- (ii) deze kosten af te zetten tegen het economische voordeel van fraude met de meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, en
- (iii) dit vervolgens te vergelijken met de hoogte van de op te leggen boetes zoals vermeld in artikelen 57 - 59 van de Meststoffenwet.
- (iv) En daarbij te betrekken wat over de afgelopen 5 jaar de pakkans bij benadering is geweest, zodat het daadwerkelijke economisch voordeel in beeld gebracht wordt.
- (v) Na te gaan of er een stelselmatig verschil in mestafzetkosten is tussen regio's of mestsoorten en bedrijfstypen die differentiatie van boetebedragen tussen sectoren en/of regio's rechtvaardigen, mede gelet op de pakkans.

Onderhavig advies gaat vooral over bestuurlijke boetes voor niet/onjuist afgezette of geregistreerde stikstof of fosfaat (artikelen 57-59 van de Meststoffenwet). In hoofdstuk 2 van dit advies wordt de context van dit advies toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt een antwoord gegeven op voornoemde vragen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de achterliggende onderzoeksvraag en worden de conclusies geformuleerd.

2. Context.

2.1. Afbakening en duiding van de problematiek

Overtreding van artikelen 7, 8, 14, 21 en 33 van de Meststoffenwet (niet/onjuist afgezette of geregistreerde stikstof of fosfaat) en/of van de administratieve verplichtingen van de Meststoffenwet (zie bijlage M van de Uitvoeringsregeling) is globaal een combinatie van:

- Onbewuste overtredingen, veroorzaakt door bijvoorbeeld de complexiteit van de wet- en regelgeving, en/of door onbekendheid met (aanpassingen in) de normen en regels, en/of door variatie in mestsamenstelling, hogere gasvormige stikstofverliezen dan forfaitair is vastgesteld, en/of door nalatigheid;
- Doelbewuste overtredingen, ingegeven door fysieke beperkingen (afzetproblemen mest), het stellen van eigen normen, en/of financiële overwegingen.

Toezicht, controle en handhaving van de regels van de Meststoffenwet worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de rijksinspectie Nederlandse Voedsel en Waterautoriteit (NVWA). Gegevens en informatie per bedrijf over arealen, gewassen, dieraantallen, voergebruik, mestproductie, mestgebruik, mestafvoer en mestexport worden per bedrijf verzameld en gecontroleerd door RVO (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen>). RVO en NVWA hanteren een risicogerichte werkwijze (Ministerie van LNV, 2018). De inspecteurs van de NVWA treden zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk op. De ernst van de overtredingen varieert van eenvoudige administratieve onvolkomenheden tot fraude (Ministerie van LNV, 2018).

In 2014 werd bij circa 10% van de bedrijven een overschrijding van een of meerdere gebruiksnormen vastgesteld door de NVWA, en werd 4 tot 29% meer stikstof en/of fosfaat toegediend dan volgens de gebruiksnormen is toegestaan (Van Grinsven en Bleeker, 2016). Bij 10% van de gecontroleerde bedrijven (geselecteerd op basis van een risicogerichte werkwijze) werd een overschrijding van een of meerdere gebruiksnormen vastgesteld, maar niet in alle gevallen was de overtreding dusdanig dat een boete werd uitgedeeld (persoonlijke mededeling NVWA). Van Grinsven en Bleeker (2016) suggereren dat de overschrijding van de gebruiksnormen kan hebben bijgedragen tot het niet voldoen aan de doelstelling van maximaal 50 mg nitraat per liter in het ondiepe grondwater van zandgronden in het zuiden van het land.

Een knelpunt is dat de mineralenboekhouding van een bedrijf niet altijd precies sluitend te krijgen is als gevolg van afwijkingen in de gemeten concentraties bij de bemonstering van de mest en door gasvormige stikstofverliezen uit stal- en mestopslag die soms groter is dan de forfaitaire stikstofverliezen aangeven. Vooral bij bedrijven met grote aan- en afvoerstromen en weinig grond, kan dit problemen geven. Daarenboven was het voor ondernemers in het verleden soms onmogelijk om te voldoen aan de vereisten van de Meststoffenwet doordat er te weinig mestverwerkingscapaciteit beschikbaar was (BMA, 2017).

Een belangrijke oorzaak van doelbewuste overtreding van de regels van de Meststoffenwet (vooral met betrekking tot verantwoorde mestafzet (artikelen 14 en 21), verplichte mestverwerking (artikel 33) en de gebruiksnormen (artikelen 7 en 8), is gelegen in de relatief hoge mestafzetprijzen, welke fraude lucratief maakt (De Koeijer et al., 2018). Die hoge prijzen zijn op hun beurt het gevolg van een (structureel) mestoverschot in Nederland. Fraude vindt vooral plaats indien er geen tegengesteld belang is tussen aanbieders, handelaars en afnemers van mest. De Koeijer et al (2018) noemen drie specifieke bronnen van fraude:

- De afvoer van het bedrijf van de dikke fractie van gescheiden dunne mest; de bemonstering van deze dikke fractie is fraudegevoelig. Dit probleem is met de invoering van de onafhankelijke bemonstering van de dikke fractie per 1 oktober 2017 verminderd.

- De export van mest naar het buitenland is fraudegevoelig. Op papier wordt meer mest (en fosfaat) geëxporteerd dan in de praktijk wordt gedaan, om kosten te besparen. De resterende 'zwarte mest' wordt vervolgens illegaal in de Nederlandse landbouw afgezet.
- De kleine pakkans bij fraude (0,1% van de transporten wordt fysiek gecontroleerd).

Bij fraude gaat het bijna altijd om meerdere partijen (omdat mest niet in 'het luchtledige' kan verdwijnen): aanbieders van mest, intermediairs en/of afnemers van mest. Intermediairs kunnen transport- en mestverwerkingsbedrijven en/of bemiddelaars zijn (advies en accountants bedrijven). Voor afnemers (akkerbouwers) kan de prikkel ook zijn om meer mest te kunnen ontvangen dan volgens de gebruiksnormen is toegestaan, om zodoende meer inkomsten te genereren voor het accepteren van mest. Deze afnemers vinden de huidige gebruiksnormen meestal te laag en/of willen de inkomsten uit het afnemen van mest verhogen.

Fraude leidt tot een ongelijk speelveld waardoor legale handelaren markt verliezen; dit geeft een prikkel om mee te doen aan fraude, waardoor er nog meer 'zwarte mest' ontstaat, die ergens bij afnemers een afzetkanaal vindt.

De sector zelf heeft onlangs acties ondernomen om bewuste overtreding van regels tegen te gaan, zoals de actie 'Keurmest' van CUMELA (Bijlage 4) en de certificering van de gehele mestketen door de stichting Mestafzetcontrole (waarin LTO-Nederland, Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV), Cumela en Transport, Logistiek Nederland (TLN) en Rabobank zijn vertegenwoordigd). Deze organisaties willen op den duur geen zaken doen met niet-gecertificeerde bedrijven. Het certificeringssysteem wordt opgezet door certificeringsinstantie Kiwa, en zal worden ondersteund door 8 werkgroepen (voor melkvee-, varkens-, kalver- en pluimveehouderij, voor loonwerkers en intermediairs, voor bewerkers en verwerkers, voor de akkerbouw en de vollegrondsgroenteteelt). Naar verwachting is dit systeem over enkele jaren operationeel.

De Koeijer et al. (2018) suggereren de volgende interventies om fraude te verminderen:

- Verlagen van de mestafzetprijs door ofwel hogere verplichte mestverwerkingspercentages (waardoor dus meer mest moet worden verwerkt en geëxporteerd naar het buitenland en de resterende mest gemakkelijker op de binnenlandse markt kan worden afgezet), ofwel verlaging van de mestproductie door verkleining van de veestapel. De Commissie Deskundigen Meststoffenwet heeft eerder ook geadviseerd om de verplichte mestverwerkingspercentages op een voldoende hoog niveau vast te stellen, hoger dan nu wettelijk is verplicht (CDM, 2016, 2017)
- Betere controle op de export door internationale samenwerking.

2.2. Boetes als instrument om de regels van de Meststoffenwet te handhaven

De Versterkte Handhavingsstrategie Mest beoogt 'overtredingen bij de aanwending, transport en verwerking van mest aan te pakken en uit te bannen' (LNV, 2018, pg 5). De strategie is opgesteld op verzoek van de Europese Commissie ten behoeve van de derogatiebeschikking voor 2018 en 2019. De strategie past bij de aangekondigde herbezinning van het mestbeleid en bij de ambitie van het ministerie om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren en het juiste gebruik van mest te bevorderen (LNV, 2018, p5). Bij de herbezinning van het mestbeleid past ook een analyse van de factoren die bijdragen aan naleving van regels, zoals beknopt is weergegeven in bijlage 5.

In de Versterkte Handhavingsstrategie Mest worden een groot aantal preventieve en repressieve maatregelen beschreven. Preventieve maatregelen zijn gericht op het ondersteunen van ondernemers bij het toepassen van de regels van de Meststoffenwet. Repressieve maatregelen zijn er op gericht overtreding van de regels (fraude) onaantrekkelijk te maken door de pakkans te vergroten, de straffen te verhogen en de mogelijkheden om te frauderen te beperken. De pakkans

wordt vergroot door gebiedsgerichte handhaving, samenwerking en door prioriteit te geven aan risicovolle schakels in de mestketen, zoals intermediairs and covergistinginstallaties (LNV, 2018; p15-17).

Er wordt gestreefd naar een 'effectief sanctiebeleid, waarbij de boetes voldoende straffend en afschrikwekkend zijn'. Bij overtreding wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd, maar bij recidive en complexe of frauduleuze zaken wordt het strafrecht toegepast. De bestuurlijke boetes hebben een bestraffend karakter en zijn opgebouwd uit twee elementen, namelijk ontneming van het economisch voordeel en leedtoevoeging. Dat laatste is bedoeld als afschrikwekkend effect (LNV, 2018; p19-20). De boetetarieven zijn sinds 2005 ongewijzigd gebleven.

Ten behoeve van een versterkt sanctiebeleid heeft het ministerie onderzoek gestart. Boetetarieven zullen eventueel verhoogd worden als het onderzoek daar aanleiding toe geeft. Er worden ook verschillende andere sanctiemogelijkheden onderzocht (LNV, 2018, p 21). De huidige bestuurlijke boetes zijn beschreven in de Meststoffenwet (zie bijlagen 2 en 3) en zijn als volgt:

- Bij overtreding van de gebruiksnormen voor dierlijke mest en stikstof en bij overtreding van de regels voor mestafvoer en opgave mestproductie geldt een boete van 7 euro per kg stikstof.
- Bij overtreding van de gebruiksnormen voor fosfaat en bij overtreding van de regels voor mestafvoer en opgave mestproductie geldt een boete van 11 euro per kg fosfaat.
- Bij overschrijding van zowel de stikstof- als fosfaatgebruiksnormen gelden aangepaste boetes.
- Bij overtreding van de administratieve verplichtingen en gebruiksregels geldt een boete van 100 tot 300 euro per overtreding (bijlage 3)

In de Versterkte Handhavingsstrategie Mest wordt gesteld dat de 'fraudeprikkel afhangt van de inkomensomstandigheden, de pakkans, de boetes en het economisch voordeel (bij overtreding van de regels van de Meststoffenwet)'. Er is echter geen empirisch onderzoek gedaan naar de 'fraudeprikkel', waardoor de kwantitatieve samenhang onbekend is tussen enerzijds fraudeprikkel en anderzijds inkomensomstandigheden, pakkans, hoogte boete en het economisch voordeel bij overtreding van de regels van de Meststoffenwet. Uit rapporten van NVWA, artikelen in nieuwsmedia en de Versterkte Handhavingsstrategie Mest blijkt dat er gefraudeerd wordt met de verantwoording van stikstof en fosfaat in mest maar het blijft onduidelijk wat de sturende factoren zijn.

De term 'fraudeprikkel' wordt vooral (alleen) gebruikt in het mestdossier, door media en politiek. In het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (12 editie van 1995) komt het woord fraudeprikkel niet voor; wel fraudegevoelig en fraudebestendig. Met fraudeprikkel wordt bedoeld 'de prikkel om te frauderen met de verantwoording van stikstof en fosfaat bij mestafzet en in het gebruiksnormenstelsel'. Deze prikkel ontstaat door de negatieve prijs van mest; de veehouder betaalt om van zijn mest af te komen en de akkerbouwer ontvangt mest gratis of met geld toe. Veehouders hebben minder kosten als minder mest afgevoerd wordt dan volgens de mineralenboekhouding nodig is, en akkerbouwers verdienen geld als ze meer mest op land toedienen dan is toegestaan volgens de gebruiksnormen. Zowel de producent van mest als de afnemer van mest hebben in het algemeen economisch voordeel bij fraude. De negatieve prijs van mest wordt vooral veroorzaakt door de omvang van de mestproductie; deze is groter dan de plaatsingsruimte binnen Nederland. Het teveel aan mest moet worden verwerkt en geëxporteerd. Echter, de mestverwerkingscapaciteit is beperkt en de Nederlandse mest is in het buitenland nochtans geen gevraagd product, waardoor mestexport relatief duur is (CDM, 2016).

Afschrikwekkende boetes beogen de fraudeprikkel te onderdrukken. Als economische overwegingen bepalen of een ondernemer de regels van de Meststoffenwet overtreedt dan wordt de hoogte van afschrikwekkende boetes bepaald door:

- De hoogte van de mestafzetkosten, in relatie tot de hoogte van het bedrijfsinkomen
- De hoogte van de boete
- De grootte van 'de pakkans'

De redenering hierbij is dat 'de neiging om de mestafzetkosten te vermijden groot is als de mestafzetkosten hoog zijn in verhouding tot het inkomen, de boete en de pakkans'. Omgekeerd, de neiging om de mestafzetkosten te vermijden is klein als de boete en pakkans hoog zijn in verhouding tot de mestafzetkosten. Deze redenering gaat dus uit van het idee dat een potentiële overtreder van de Meststoffenwet een 'economisch rationeel denkend mens' is.

Indien ook andere overwegingen dan economische een rol spelen bij het overtreden van regels dan dient een extra factor meegenomen te worden, die hier wordt aangegeven met 'normbesef'. Iemand met een groot ethisch normbesef kan de verleiding van een economisch gewin bij fraude doorstaan, terwijl iemand met weinig normbesef willens en wetens de regels overtreedt, hetgeen overeenkomt met crimineel gedrag. Er is echter geen empirisch onderzoek gedaan naar het ethisch normbesef van betrokkenen bij mestdistributie en daarom kan er ook geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de waarde van de factor 'normbesef'.

Bij het vaststellen van de hoogte van de boetes speelt 'het proportionaliteitsbeginsel' ook een rol; het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat een opgelegde sanctie proportioneel moet zijn aan de begane overtreding; de rechterlijke macht vereist dit. Dit impliceert dat de boete niet groter kan zijn dan noodzakelijk is voor het beoogde doel. Het beoogde doel is in dit geval het voorkomen van fraude en verstoring van de mestmarkt, waardoor overschrijding van de gebruiksnormen en overschrijding van de kwaliteitsnormen voor stikstof en fosfaat in grondwater en oppervlaktewater wordt beperkt. Dit zijn directe doelen. Indirect kan fraude en overtreding van de regels van de Meststoffenwet en in het bijzonder overschrijding van gebruiksnormen en waterkwaliteitsnormen leiden tot sancties van de Europese Commissie, zoals het intrekken van de Derogatiebeschikking. Dit impliceert dat 'het beoogde doel' meerledig is en dat sancties uiteindelijk een gehele sector kunnen treffen.

2.3. De Boetewijzer.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onlangs een Boetewijzer opgesteld om meer uniformiteit te krijgen in de hoogte van bestuurlijke boetes voor verschillende wettelijke (maatschappelijke) domeinen. De Boetewijzer sluit aan bij de boetecategorieën van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht en bij de Europeesrechtelijke eisen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014). De hoogte van bestuurlijke boetes worden op drie niveaus bepaald, namelijk (i) de wetgever (de wet) bepaalt het boetemaximum, op basis van een van de boetecategorieën van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, (ii) normering van het boetemaximum op basis van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, via een algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriele regeling, en (iii) uiteindelijke bepaling van de boete in het individuele geval, waarbij de algemene beginselen en de specifieke omstandigheden van het concrete geval in acht worden genomen. De Boetewijzer gaat vooral over het eerste niveau.

De Boetewijzer geeft aan dat tal van factoren de keuze voor een bepaald boetemaximum bepalen. Het keuzeproces voor een boetemaximum is meer iteratief dan chronologisch van aard. Er worden 6 stappen onderscheiden om een boetemaximum af te leiden:

1. Stel vast welk cluster van overtredingen uit de bijlage van de Boetewijzer relevant is voor het te bepalen boetemaximum;
2. Bestudeer de voorbeelden in de bijlage van de Boetewijzer
3. Afleiding wettelijk boetemaximum op basis van de 6 categorieën van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, met boetes die oplopen van 405 tot 810.000 euro per geval;
4. Richtsnoeren voor het bepalen van het boetemaximum;
5. Bepaal de vormgeving van het boetemaximum;
6. Bepaal het boetemaximum en onderbouw de keuze

De aard van de overtreding wordt bij stap 1 vastgesteld; er worden vier clusters onderscheiden, namelijk (i) gegevensverstrekking, (ii) medewerkersplicht, (iii) aanwijzing, en (iv) overige materiele normen. Uit de voorbeelden in de bijlage van de Boetecluster blijkt dat de drie soorten boetes bij overtreding van de Meststoffenwet (zie Inleiding van dit advies) vallen in clusters (i) gegevensverstrekking, met wettelijke boetemaxima die kunnen variëren van 100 tot meer dan 100.000 euro per geval, afhankelijk van de rechtspersoon en de aard van de overtreding, en (iv) overige materiele normen, met wettelijke boetemaxima die kunnen variëren van 340 tot 1.000.000 euro per geval afhankelijk van de rechtspersoon en de aard van de overtreding.

Stap 4 geeft richtsnoeren in de vorm van relatieve ijkpunten (factoren) voor de bepaling van de hoogte van boetes. De aanwezigheid van een of meer van deze factoren geeft in meer of mindere mate een strafverhogende of -verlagende invloed. De volgende ijkpunten worden onderscheiden:

1. De aard van de persoon (natuurlijk of rechtspersoon; grootte van het bedrijf) tot wie de boetebepaling is gericht. Bij een rechtspersoon en bij grote bedrijven zijn de boetemaxima hoger dan bij een natuurlijk persoon en een klein bedrijf.
2. Heeft de overtreder profijt van de overtreding in de zin van financieel of economisch gewin? In sommige boetestelsels wordt het profijt verdisconteerd in de maximum boetehoogte. Naar mate meer profijt kan worden aangenomen is het boetemaximum hoger. Een hoger voordeel leidt tot een hogere boete.
3. De ernst van de overtreding; zeer ernstige overtredingen hebben een hoger boetemaximum dan feiten van geringe ernst. Daarbij worden de volgende relatieve ijkpunten onderscheiden (a) is sprake van roekeloos gedrag of opzettelijke, doelbewuste overtreding van de wet en/of calculerend gedrag? en (b) heeft de overtreding een brede reikwijdte, die negatieve gevolgen heeft buiten het individuele geval?
4. Het effect van de sanctie; is de boete voldoende afschrikwekkend? De volgende relatieve ijkpunten worden in dit verband onderscheiden (a) Is afschrikking een belangrijk doel van de strafoplegging? (b) Is gelet op de draagkracht van de gemiddelde overtreder een hoger of juist lager boetemaximum aangewezen? (c) Is de bestuurlijke boete de enige in aanmerking komende sanctie of moet rekening worden gehouden met mogelijke cumulatieve effecten met andere sancties?
5. Recidive. In bestuurlijke boetestelsels is recidive een veel voorkomende strafverhogende factor. Recidive wordt veelal in beleidsregels of amvb's en ministeriële regels uitgewerkt. Recidive vormt meestal een strafverzwarende factor. Ook kan recidive aanleiding geven tot een strafrechtelijke afdoening.
6. Bijzondere kenmerken van het beleidsterrein en het wettelijk stelsel. Zijn er kenmerkende elementen van een beleidsterrein die een eventuele afwijkende benadering rechtvaardigen ten aanzien van de boetemaxima?

In stap 5 wordt de vorm van het boetemaximum bepaald. Soms wordt een absoluut bedrag gecombineerd met een relatief of flexibel maximum. Dan gaat het bijvoorbeeld om een maximum dat gerelateerd is aan de omzet van een onderneming. Een omzet gerelateerde boete wordt vaak gekozen met het oog op de effectiviteit van de boete, of vanwege de plicht of wens aan te sluiten bij Europese regelgeving.

In stap 6 wordt het boetemaximum uiteindelijk vastgesteld, op basis van de overwegingen vermeld in stappen 1 t/m 5, waarbij in elk geval de volgende factoren zijn overwogen: (i) de aard van de persoon, (ii) het met de overtreding te behalen profijt, (iii) de ernst van de overtreding, (iv) het effect van de sanctie, (v) de wenselijkheid van een afzonderlijk boetemaximum bij recidive, en (vi) de bijzondere kenmerken van het betrokken beleidsterrein en het wettelijk stelsel.

De publieke en politieke belangstelling voor boetemaxima en de onderbouwing daarvan is groot. Zie ook het kabinetsstandpunt in de onlangs uitgebrachte nota 'Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels' (Directie Wetgeving en Juridische Zaken, 2018).

3. Mestafzetkosten, ondernemersinkomens en economisch voordeel bij fraude.

In de Meststoffenwet worden drie zogenoemde mestconcentratiegebieden onderscheiden, namelijk Zuid, Oost en Overig (Figuur 1). Binnen deze regio's worden in onderhavig advies drie bedrijfstypen (sectoren) onderscheiden, namelijk rundveebedrijven, pluimveebedrijven en varkensbedrijven.

In paragraaf 3.1 worden de mestafzetkosten van voornoemde bedrijfstypen per regio in beeld gebracht. In paragraaf 3.2 worden de bedrijfsinkomens in beeld gebracht. In paragraaf 3.3 wordt het mogelijk economisch voordeel van fraude met de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet besproken.



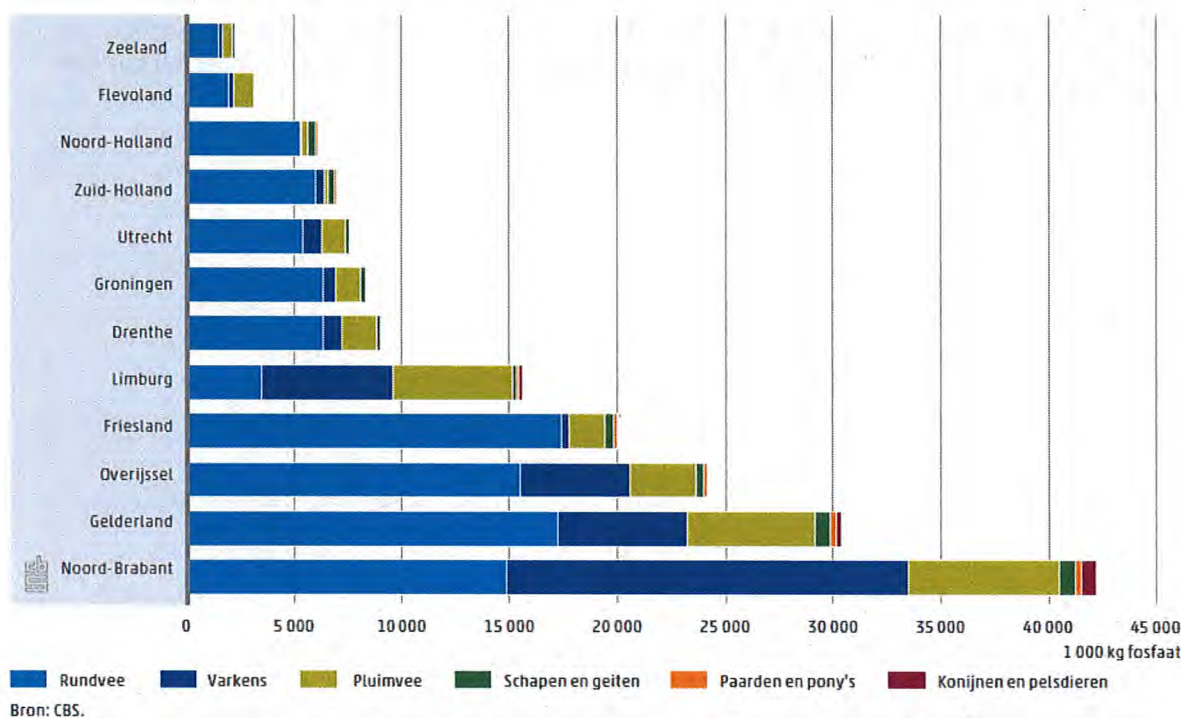
Figuur 1. Ligging van de drie mestconcentratiegebieden in Nederland: Oost en Zuid (in figuur gearceerd) en Overig (het niet gearceerde deel van Nederland).

3.1. Ontwikkelingen in mestproductie en mestafzetkosten

De totale mestplaatsingsruimte in de Nederlandse landbouw wordt uitgedrukt in kg fosfaat (P_2O_5). De fosfaatplaatsingsruimte is de resultante van het areaal landbouwgrond, de fosfaattoestand van de bodem, en de gebruiksnormen voor dierlijke mest, fosfaat en stikstof. De plaatsingsruimte was ca 135 miljoen kg fosfaat in 2018 (CDM, 2017). Door gestage afname van het areaal landbouwgronden

en een stapsgewijze aanscherping van de gebruiksnormen is de mestplaatsingsruimte de voorbije jaren gedaald.

De totale mestproductie was 175 miljoen kg fosfaat in 2016. Tussen 1985 en 2005 is de mestproductie met circa 30% gedaald. Tussen 2006 en 2016 is de mestproductie vrij stabiel gebleven, variërend tussen 165 en 180 (in 2015) miljoen kg fosfaat per jaar (CBS, 2017). Conform afspraken met de Europese Commissie mag de totale mestproductie in Nederland niet groter zijn dan 172,9 miljoen kg fosfaat (P_2O_5) en 504,4 miljoen kg stikstof per jaar.

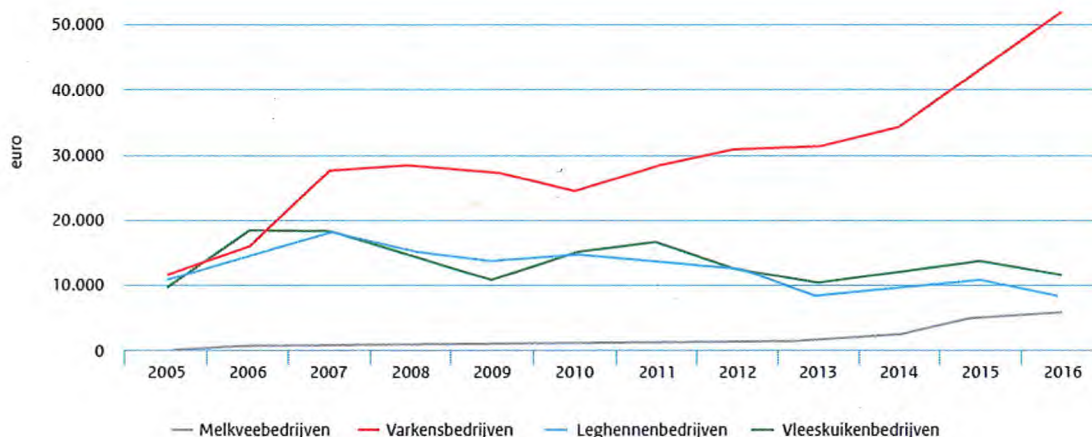


Figuur 2. Mestproductie per provincie en diersoort in 2016, uitgedrukt in kg fosfaat (CBS, 2017)

De mestproductie verschilt sterk tussen regio's en provincies. De meeste mest wordt geproduceerd in de provincies Noord-Brabant en Gelderland. De minste mest wordt geproduceerd in Zeeland en Flevoland (Figuur 2). Rundvee was de grootste producent, gevolgd door varkens en pluimvee. De totale mestproductie was in 2016 ca 40 miljoen kg fosfaat groter dan de mestplaatsingsruimte in de Nederlandse landbouw¹; dit mestoverschot moet worden verwerkt en geëxporteerd (CDM, 2017; BMA, 2017). Daarenboven is mesttransport nodig tussen bedrijven die te veel mest hebben en bedrijven in Nederland waar plaatsingsruimte is. Deze hoeveelheid was 35 à 40 miljoen kg fosfaat per jaar in voorbije jaren. De totale hoeveelheid mest, die elders moet worden afgezet, was in totaal 75 à 80 miljoen kg fosfaat per jaar in de voorbije jaren (CDM, 2017). Per jaar vinden er ongeveer 1 miljoen transporten van dierlijke mest plaats (Van Grinsven en Bleeker, 2017). De vervoerstromen lopen van gebieden met een hoge veedichtheid en beperkte plaatsingsruimte naar gebieden met weinig dieren en voldoende plaatsingsruimte.

¹ Buiten de landbouw maar in Nederland was nog plaats voor ca 6 miljoen kg fosfaat in 2016 (bij hobbybedrijven, particulieren en natuurterrein buiten landbouw). Deze hoeveelheid is van vergelijkbare grootte als de som van de aanvoer van co-vergistingmaterialen (voor anaerobe vergisting; levert digestaat) en import van mest (uit vooral België). Netto moest dus ca 40 miljoen kg fosfaat worden geëxporteerd in 2016 (CDM, 2017).

De combinatie van een vrij contante mestproductie en een dalende mestplaatsingsruimte in de voorbije 10 jaar, heeft geleid tot een toename van het aanbod van mest op de mestmarkt. Omdat het aanbod groter is dan de vraag, en transport en verwerking van mest duur is, kost mestafzet geld². De hoogte van de mestafzetkosten is de resultante van transportkosten, eventuele opslag- en verwerkingskosten, en de prijs die de afnemer er voor wil betalen. De prijs van de mest is negatief als het aanbod groot is, afhankelijk van de samenstelling en kwaliteit van de mest. In de voorbije jaren zijn de mestafzetkosten van vooral varkensbedrijven toegenomen (Figuur 3). Varkensbedrijven hebben weinig land in eigen beheer en moeten daardoor relatief veel mest afzetten, terwijl afnemers varkensmest relatief weinig waarderen vanwege een ongunstige samenstelling; er is relatief veel fosfaat per eenheid organische-stof in varkensmest. De mestafzetprijs wordt bepaald door een combinatie van factoren. Hoe verder het transport, hoe hoger de transportkosten. Hoe groter het aanbod en hoe hoger het fosfaatgehalte, hoe lager de prijs die de afnemer wil betalen en dus hoe hoger de mestafzetkosten voor de veehouder.

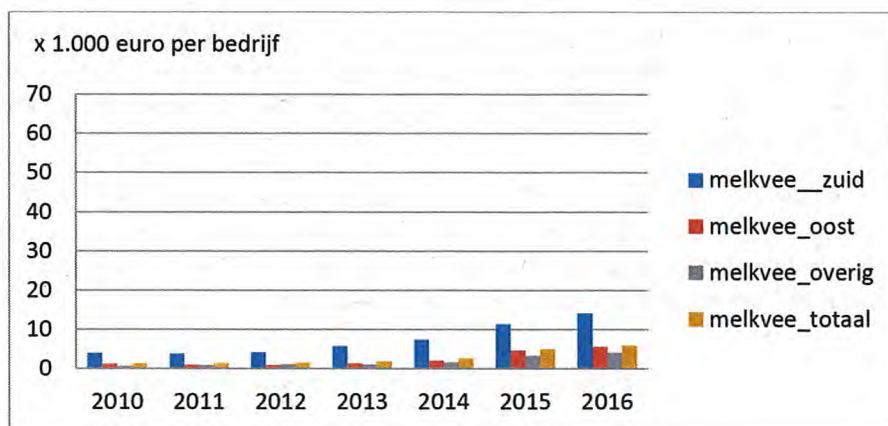


Figuur 3: Ontwikkeling van de gemiddelde mestafzetkosten per bedrijf per bedrijfstype (exclusief BTW) in de periode 2005-2016 (bron: www.Agrimatie.nl)

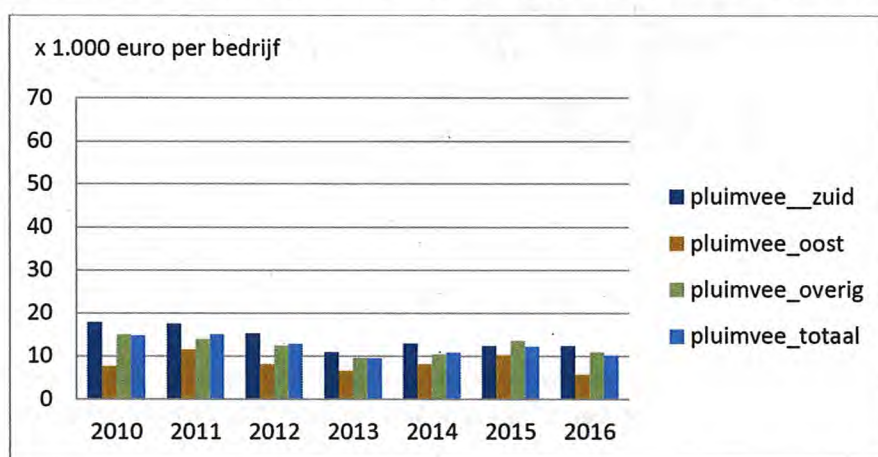
De afzetkosten voor pluimveemest zijn gestaag gedaald sinds 2006 (Figuur 3). Deze daling heeft te maken met de investering van de pluimveesector in mestverwerking (mestdrogen, pelleteren/korrelen, mestverbranding), waardoor de afzet (export) van pluimveemest tegen relatief lage afzetkosten is gegarandeerd. Daarbij speelt een rol dat pluimveemest van nature droger is en hogere gehalten van stikstof en fosfaat heeft per ton dan dunne varkensmest en rundveemest.

In 2016 waren de mestafzetkosten per bedrijf gemiddeld €51.000 voor varkensbedrijven, €6.000 voor melkveebedrijven en €11.000 voor pluimveebedrijven (Figuur 3). De mestafzet is dus vooral voor varkensbedrijven een grote financiële opgave (De Koeijer en Luesink, 2019).

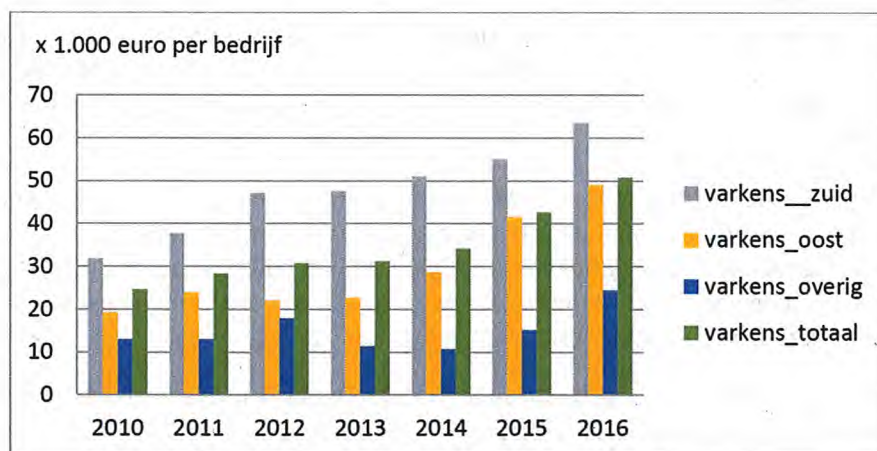
² Mest heeft daardoor een negatieve waarde, ondanks de intrinsieke waarde van mest, d.w.z. de nutriënten en organische stof in bijvoorbeeld dunne varkensmest en rundveemest vertegenwoordigen een economische waarde van 8 -15 euro per m³



Figuur 4 Gemiddelde jaarlijkse mestafzetkosten in de melkveehouderij in de concentratiegebieden Zuid, Oost, Overig en totaal voor de jaren 2010 tot en met 2016 (De Koeijer en Luesink, 2019).



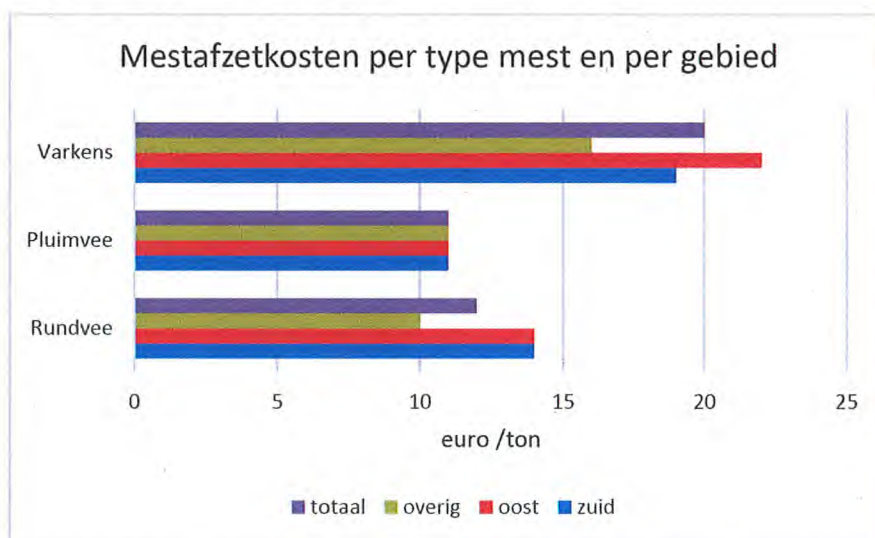
Figuur 5 Gemiddelde jaarlijkse mestafzetkosten in de pluimveehouderij in de concentratiegebieden Zuid, Oost, Overig en totaal voor de jaren 2010 tot en met 2016 (De Koeijer en Luesink, 2019).



Figuur 6 Gemiddelde jaarlijkse mestafzetkosten in de varkenshouderij in de concentratiegebieden Zuid, Oost, Overig en totaal voor de jaren 2010 tot en met 2016 (De Koeijer en Luesink, 2019).

In het algemeen zijn de mestafzetkosten per bedrijf het hoogst in Zuid en die in Overig het laagst (Figuren 4, 5 en 6). Vooral de afzetkosten voor varkensmest zijn hoog in Zuid en Oost. De relatief hoge kosten per bedrijf in Zuid en Oost worden ook veroorzaakt door de relatief grote omvang van de bedrijven in die gebieden.

De mestafzetkosten per ton mest waren in 2016 voor rundvee-, pluimvee- en varkensmest respectievelijk circa 12, 11 en 20 euro per ton (Figuur 7). De mestafzetkosten (euro/ton) voor pluimveemest waren in de drie mestconcentratiegebieden gelijk, maar waren voor varkensmest en rundveemest hoger in Oost en Zuid dan gemiddeld voor Nederland.



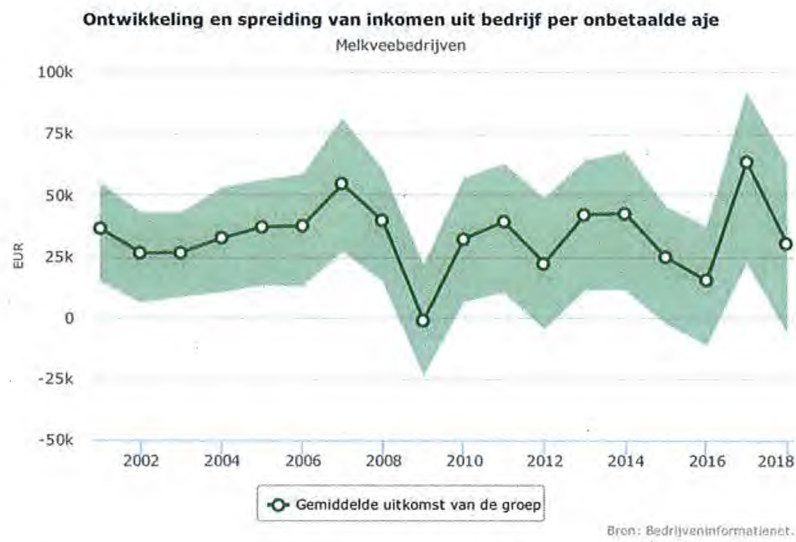
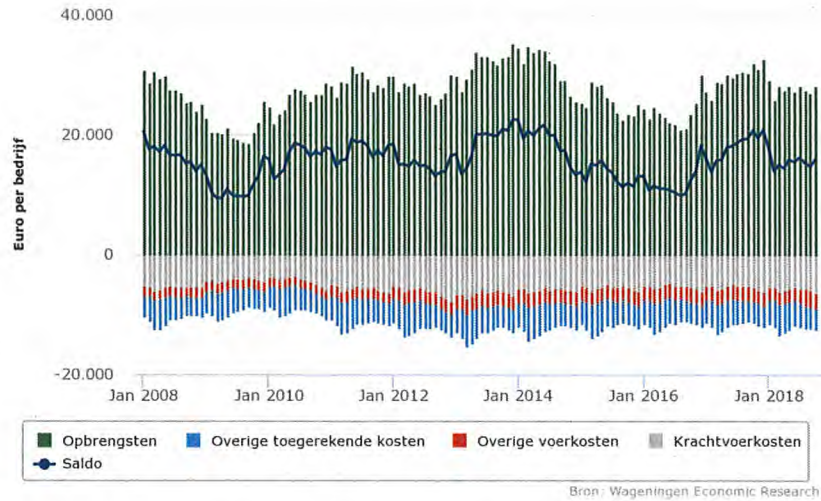
Figuur 7. Gemiddelde mestafzetkosten (euro/ton) per mestsoort voor de onderscheiden concentratiegebieden en voor geheel Nederland voor het jaar 2016 (De Koeijer en Luesink, 2019).

3.2. Ontwikkelingen in bedrijfsinkomens

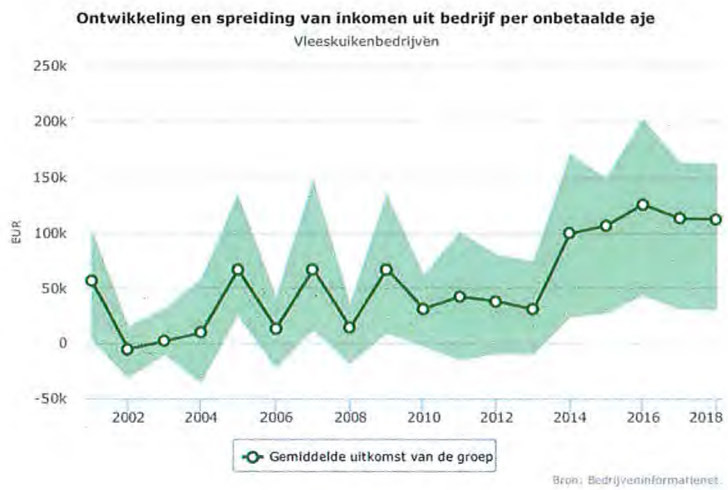
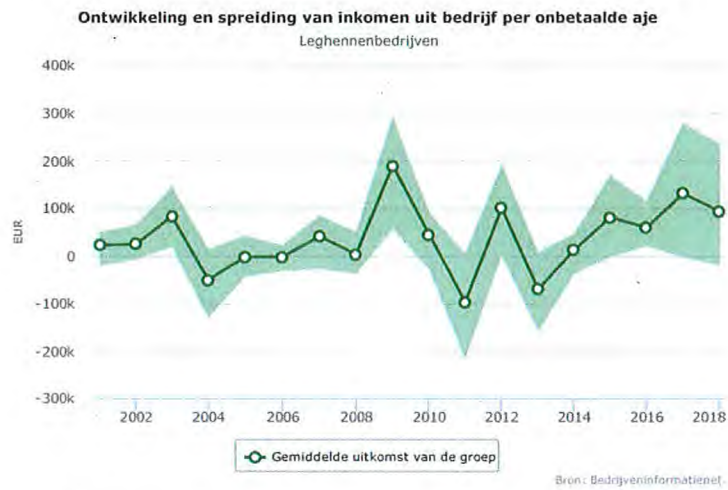
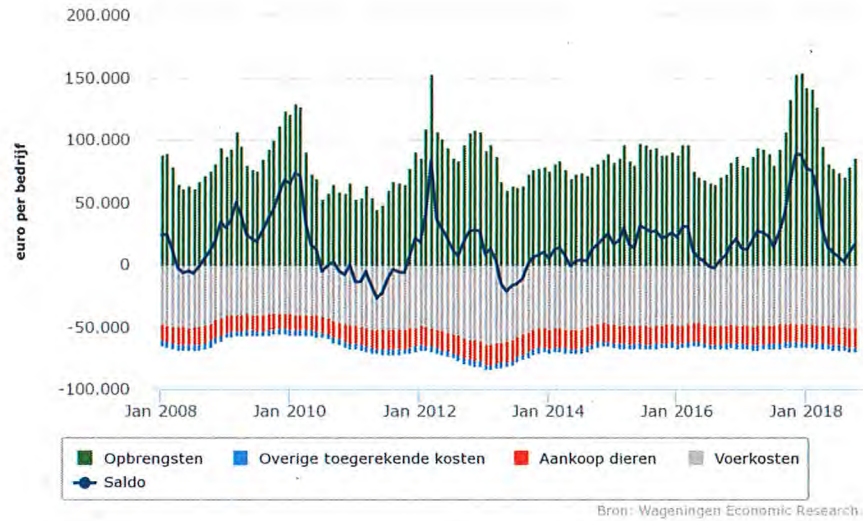
In de periode 2008 – 2018 had de melkveehouderij gemiddeld genomen een positief bedrijfssaldo dat varieerde van 10.000 tot 20.000 euro per maand (figuur 8). Het gaat hier om een gestandaardiseerd melkveehouderijbedrijf. Op jaarbasis varieerde het saldo globaal van 100.000 tot 200.000 euro per bedrijf. Het saldo is de resultante van opbrengsten minus toegerekende kosten. Het ondernemersinkomen van een gemiddeld melkveebedrijf varieerde van 25.000 tot 50.000 euro per jaar (Figuur 8)

In de periode 2008 – 2018 hadden leghennenbedrijven een sterk fluctuerend saldo dat varieerde van -20.000 tot +50.000 euro per maand (figuur 9). Op jaarbasis varieerde het saldo van het gestandaardiseerd leghennenbedrijf globaal van 100.000 tot 400.000 euro per bedrijf. Vooral de inkomsten uit de verkoop van eieren varieerde sterk. Het ondernemersinkomen van een gemiddeld pluimveebedrijf varieerde van -100.000 tot 100.000 euro per jaar (Figuur 9)

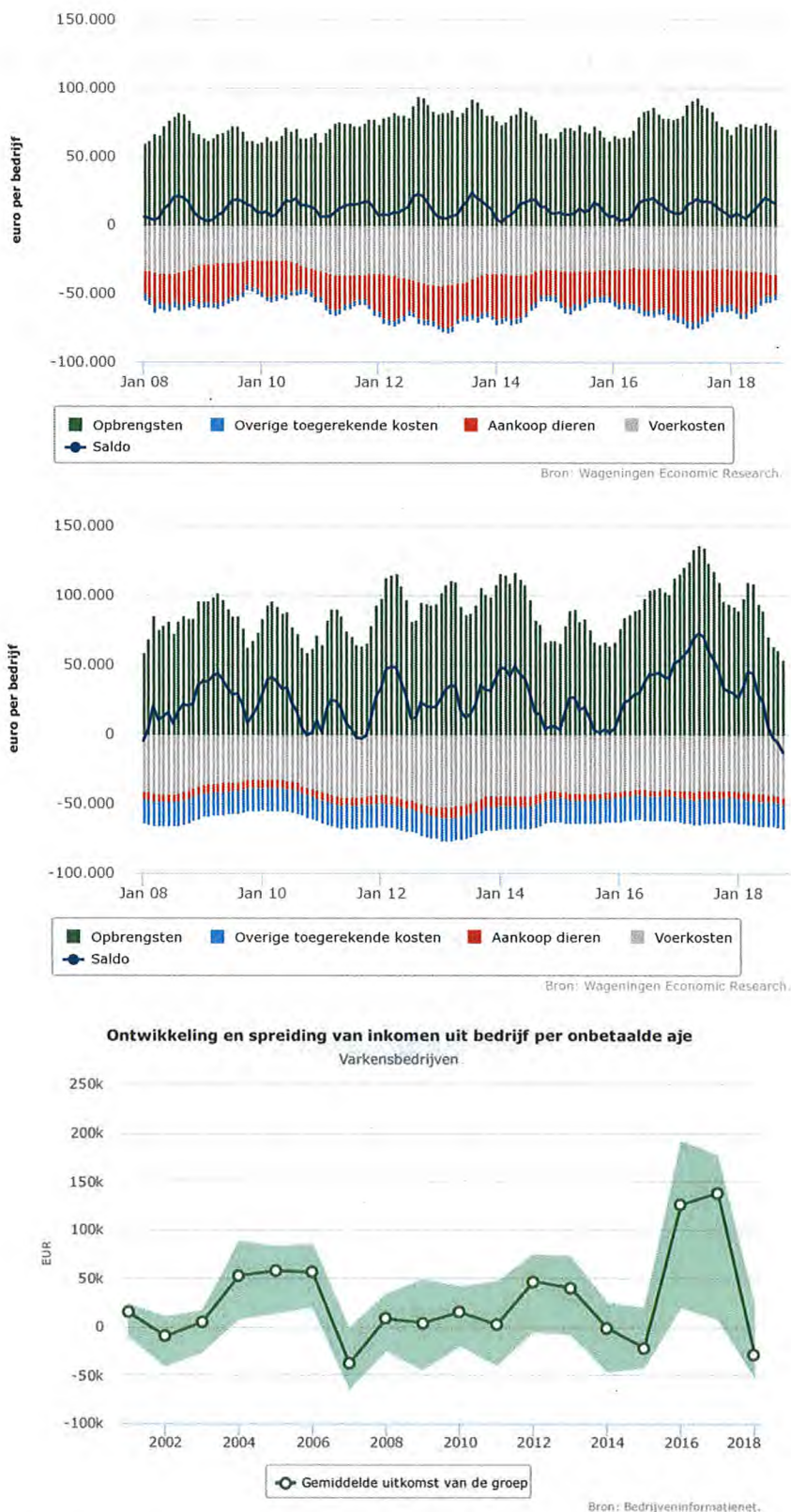
De resultaten voor gestandaardiseerde bedrijven camoufleren dat er grote verschillen zijn tussen bedrijven per sector. De hoogte van de mestafzetkosten wordt daardoor ook verschillend ervaren. Grote schommelingen tussen maanden in saldo kunnen knelpunten opleveren voor de liquiditeitspositie van de bedrijven. Daardoor kunnen betalingen worden opgeschort, inclusief die voor mestafzetkosten.



Figuur 8. Bovenste figuur: Opbrengsten, kosten en saldo per maand voor een gestandaardiseerd melkveebedrijf. Onderste figuur: Ondernemersinkomen per jaar van een gemiddeld melkveehouderijbedrijf (groene lijn) en de spreiding in inkomen weergegeven door de 20% en 80% waarnemingen (percentielwaarden; lichtgroene balk) (Bron Agrimatie.nl.)



Figuur 9. Bovenste figuur: Opbrengsten, kosten en saldo per maand voor een gestandaardiseerd leghennenbedrijf. Onderste twee figuren: Ondernemersinkomen per jaar (groene lijn) van een gemiddeld leghennen- en vleeskuikensbedrijf en de spreiding in inkomen weergegeven door de 20% en 80% waarnemingen (percentielwaarden; lichtgroene balk) (Bron Agrimatie.nl.)

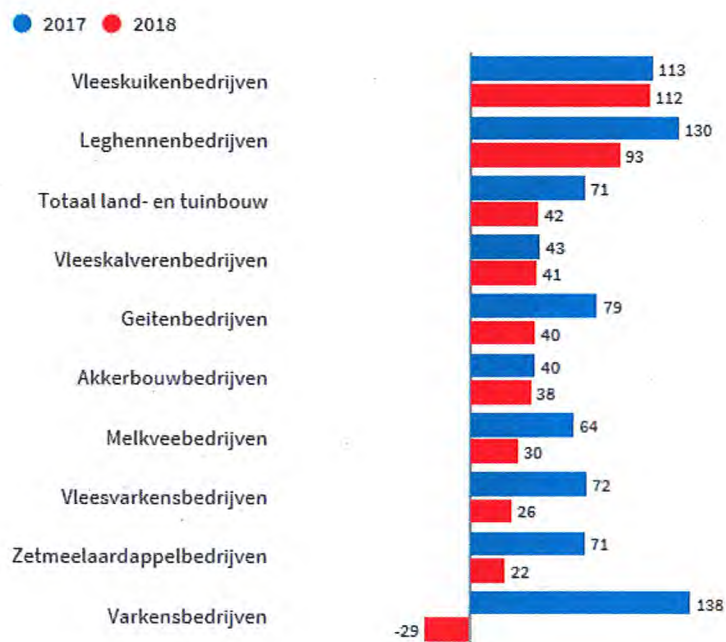


Figuur 10. Bovenste twee figuren: Opbrengsten, kosten en saldo per maand voor een gestandaardiseerd vleesvarkensbedrijf en een zeugenbedrijf. Onderste figuur: Ondernemersinkomen per jaar (groene lijn) van een gemiddeld varkensbedrijf en de spreiding in inkomen weergegeven door de 20% en 80% waarnemingen (percentielwaarden; lichtgroene balk) (Bron Agrimatie.nl.)

In de periode 2008 – 2018 hadden vleesvarkensbedrijven een saldo dat varieerde van -10.000 tot +50.000 euro per maand (figuur 10). Op jaarbasis varieerde het saldo van het gestandaardiseerd vleesvarkensbedrijf globaal van 40.000 tot 200.000 euro per bedrijf.

Het saldo van zeugenbedrijven varieerde van -20.000 tot +50.000 euro per maand. Op jaarbasis varieerde het saldo tussen 100.000 en 300.000 euro per bedrijf. Het ondernemersinkomen van een gemiddeld varkensbedrijf varieerde van -50.000 tot 100.000 euro per jaar (Figuur 10)

De inkomens van melkveehouders, leghennenhouders en varkenshouders waren in 2018 fors lager dan in 2017 (Figuur 11). Vooral de inkomens van zeugenhouders daalde sterk, van 138.000 euro per jaar naar -29.000 euro per jaar. Die scherpe daling in inkomen van zeugenhouders is ook duidelijk af te leiden uit de sterke daling van het saldo van een standaardzeugenbedrijf in 2017-2018 in figuur 10.



Figuur 11. Het inkomen per ondernemer per bedrijfstype in 2017 en 2018 (Bron Agrimatie.nl.).

3.3. Economisch voordeel bij mestfraude

Het ministerie van LNV vraagt om het economische voordeel van fraude met de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet te vergelijken met de afzetkosten voor verschillende mestsoorten per bedrijfstype en dat voordeel te vergelijken met de hoogte van de op te leggen boetes zoals vermeld in artikelen 57 - 59 van de Meststoffenwet (bijlage 1). Onder fraude wordt hier verstaan 'moedwillige overtreding van de administratieve verplichtingen en gebruiksnormen'.

Het niet-voldoen aan de administratieve verplichtingen van de Meststoffenwet geeft een direct economisch voordeel, voortvloeiend uit de tijdsbesparingen ten gevolge van het niet registreren, archiveren en rapporteren van verplichte gegevens. Waarschijnlijk is het directe economisch voordeel klein, maar in potentie groter dan de huidige bestuurlijke boetes (100 tot 300 euro) die worden opgelegd bij het niet voldoen aan de administratieve verplichtingen van de Meststoffenwet, want het voldoen aan alle administratieve verplichtingen vergt meer tijd en/of hulp van accountancybedrijven dan het equivalent van 100 tot 300 euro. Het indirecte economisch voordeel is mogelijk groter dan het directe voordeel van het niet-voldoen aan de administratieve verplichtingen van de Meststoffenwet, omdat mogelijke overtredingen van artikelen 7, 8, 14, 21 en 33 van de Meststoffenwet verzwegen / verhuld kunnen worden. Ter illustratie, het verzwijgen van een vermindering van de mestafzetruimte door de verhuur van een perceel van slechts 1 ha is meer waard dan de hoogste boete voor het niet-voldoen aan administratieve verplichtingen. Bij valsheid in geschrifte is het strafrecht echter van toepassing en dan kunnen de boetes hoger zijn dan de voornoemde bestuurlijke boetes. Ook bij recidive lopen de boetes op en kan het strafrecht worden toegepast. Dat bepaalt uiteindelijk of het lonend is om moedwillig niet-te-voldoen aan de administratieve verplichtingen. In bijlage M van de Uitvoeringsregeling zijn de boetetarieven voor overtreding van de administratieve verplichtingen niet gedifferentieerd naar de aard van de persoon en/of de grootte van het bedrijf terwijl de impact van het niet-te-voldoen aan de administratieve verplichtingen groter is bij grote bedrijven dan bij kleine bedrijven.

Bij overtreding van de gebruiksnormen kan het directe economisch voordeel fors zijn, omdat de boetes gedifferentieerd zijn naar de omvang van de overtreding; hoe groter de overtreding van de gebruiksnormen hoe hoger de boete. Uit figuur 7 blijkt dat de mestafzetkosten voor veehouders in 2016 varieerden van 12 euro per ton pluimveemest tot 10 à 14 euro per ton rundveemest en tot 16 à 22 euro per ton varkensmest. Afhankelijk van de grootte van het bedrijf en de grootte van het mestoverschot moeten jaarlijks honderden tot vele duizenden tonnen mest per bedrijf worden afgevoerd. Gemiddeld per bedrijf waren in 2016 de mestafzetkosten 11.000 euro voor pluimveebedrijven, 6.000 euro voor melkveebedrijven en 51.000 euro voor varkensbedrijven. Het economisch voordeel van fraude met gebruiksnormen kan daardoor oplopen tot duizenden euro per bedrijf, afhankelijk van de omvang van de fraude en de verdeling van het voordeel over mestproducent, intermediair en afnemer van de mest.

De afnemer van mest heeft ook een direct economisch voordeel van fraude met mest, omdat bij fraude meer mest kan worden aangevoerd dan volgens de gebruiksnormen is toegestaan en voor elke ton mest die wordt afgenomen soms/veelal een vergoeding wordt gegeven (door de verstrekker van de mest), afhankelijk van het aanbod. Bovendien bespaart de afnemer van mest op kunstmest en/of bodem-verbeterende meststoffen. Daarenboven kan de afnemer, bij afname van meer mest dan volgens de gebruiksnormen is toegestaan, mogelijk een kleine verhoging van de gewasopbrengst realiseren, omdat de hoogte van de huidige gebruiksnormen is afgestemd op het voorkómen van overschrijding van de kwaliteitsdoelstellingen voor nitraat, stikstof en fosfor in grondwater en oppervlaktewater. Voor enkele gewassen is de aanvoer van stikstof bij de huidige gebruiksnormen namelijk lager dan bij een economische optimale bemesting het geval zou zijn geweest, vooral ook omdat de kosten voor de aanvoer van dierlijke mest klein of zelf negatief zijn.

Ook de intermediair (mestdistributeur) heeft waarschijnlijk een direct economisch voordeel omdat mogelijk minder transportkosten worden gemaakt. Het is echter onbekend hoe het economisch voordeel bij mestfraude tussen mestproducent, intermediair en afnemer van de mest wordt verdeeld in de praktijk. Een intermediair heeft mogelijk ook een indirect economisch voordeel omdat bij lage mestafzetkosten meer producenten van mest gebruik zullen maken van de diensten van deze intermediair.

Het economisch voordeel van fraude is in potentie vooral groot bij grote varkensbedrijven, omdat de mestafzetkosten daar het grootst zijn (figuur 3). Het potentiële economische voordeel van fraude kan bij varkensbedrijven een fors deel (meer dan 50%) van het ondernemersinkomen betreffen. Bij pluimveebedrijven en melkveebedrijven is het potentiële economische voordeel van fraude relatief gering, omdat de mestafzetkosten veel lager zijn dan het gemiddelde ondernemersinkomen. Wel zijn er grote verschillen tussen bedrijven en ook tussen regio's (Figuren 4, 5 en 6).

Er is weinig empirische informatie over hoeveel bedrijven frauderen en hoe groot de fraude met de gebruiksnormen is per bedrijf. In 2014 werd bij circa 10% van de bedrijven een overschrijding van een of meer gebruiksnormen vastgesteld door de NVWA, en werd 4 tot 29% meer stikstof en/of fosfaat toegediend dan volgens de gebruiksnormen is toegestaan (Van Grinsven en Bleeker, 2016). Het is echter onmogelijk om uit deze gegevens het gemiddelde directe economisch voordeel te berekenen. Uit gesprekken met medewerkers van RVO en NVWA blijkt dat fraude verschillende vormen kan aannemen en ook kan variëren in omvang. Het werkelijke economische voordeel van fraude met gebruiksnormen in de praktijk varieert daardoor sterk van bedrijf tot bedrijf; een gemiddeld economisch voordeel is niet aan te geven.

In Tabel 1 is aangegeven wat de huidige bestuurlijke boetes betekenen voor een ton rundveemest, pluimveemest en varkensmest, met forfaitaire gehalten van stikstof (N) en fosfaat (P₂O₅). De boetes bij overtreding van de gebruiksnormen van dierlijke mest of stikstof zijn globaal een factor 2 hoger dan de mestafzetkosten voor rundveemest en varkensmest. Voor pluimveemest zijn de boetes, bij overtreding van de gebruiksnormen van dierlijke mest of stikstof, meer dan een factor 15 hoger dan de mestafzetkosten. Bij gelijktijdige overtreding van de gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat wordt een vereffening toegepast (zie bijlage 2) en zijn de boetes globaal een factor 4 hoger dan de mestafzetkosten voor rundveemest en varkensmest en bij pluimveemest zijn de boetes een factor 40 hoger dan de mestafzetkosten (Tabel 1). De relatief hoge boetes voor pluimveemest worden veroorzaakt door het feit dat de boetetarieven voor stikstof en fosfaat uniform zijn voor alle mestsoorten, terwijl pluimveemest veel hogere gehalten aan stikstof en fosfaat heeft per ton mest dan rundveemest en varkensmest.

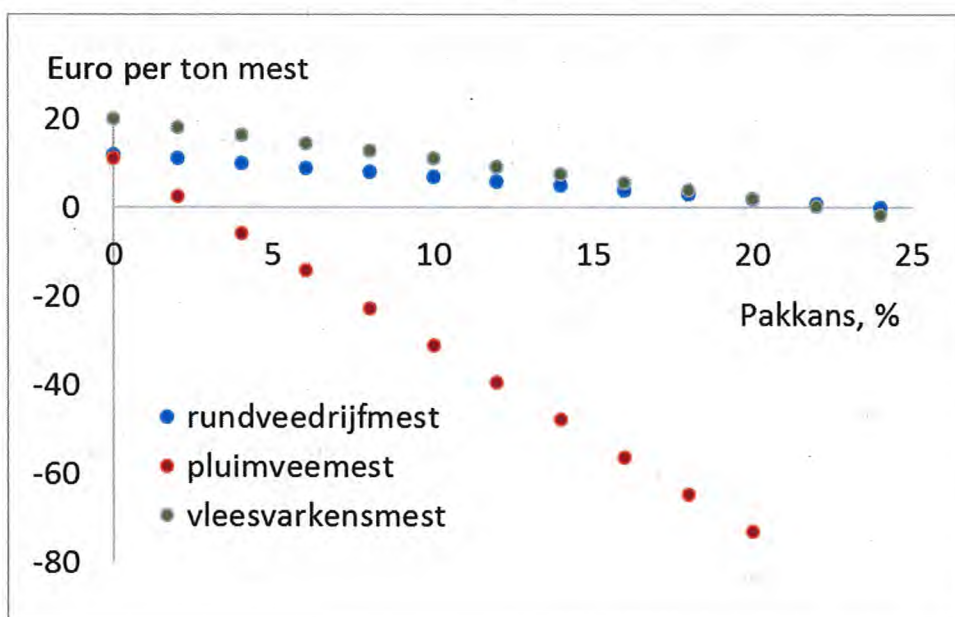
Tabel 1 De forfaitaire gehalten van stikstof en fosfaat (kg/ton) per mesttype (Bron: RVO.nl, 2018) en de berekende bestuurlijke boetes per ton mest bij overtreding van de gebruiksnormen voor dierlijke mest en stikstof en fosfaat volgens artikelen 57-59 van de Meststoffenwet. De laatste kolom geeft de boete weer bij overtreding van alle gebruiksnormen conform artikel 57 lid 2 en 3 (zie bijlage 2).

Type mest	Mest-code	Mestsamenstelling		Mestafzetkosten in 2016 (euro/ton)	Boetes bij overtreding gebruiksnormen		
		N (kg/ton)	P ₂ O ₅ (kg/ton)		Voor mest en/of N (euro/ton)	Voor P ₂ O ₅ (euro/ton)	Voor alle (euro/ton)
Rundvee	14	4,0	1,5	12	28	17	50
Pluimvee	35	27	25	11	189	275	421
Varkens	50	6,4	3,8	20	45	42	88

Het is niet bekend hoe groot de 'pakkans' van fraudeurs is in de praktijk. Uit de aantallen controles, bestuurlijke boetes en processen-verbaal door RVO.nl en NVWA kunnen geen pakkans worden

berekend (mondelijke mededeling NVWA). De ernst van de overtredingen varieert van eenvoudige administratieve onvolkomenheden tot fraude (Ministerie van LNV, 2018).

Resultaten van berekeningen op basis van de gegevens van Tabel 1 geven aan dat rundveehouders en varkenshouders gemiddeld genomen een economisch voordeel bij mestfraude hebben bij een pakkans van minder dan 22%, en pluimveeouders bij een pakkans van minder dan 2% (Figuur 12). Het economisch voordeel geldt voor degene die niet gepakt worden; degene die wel worden gepakt, worden relatief zwaar beboet. Dit verschil tussen enerzijds pluimveeouders en anderzijds varkenshouders en melkveeouders wordt veroorzaakt door het feit dat de boetes voor rundveemest en varkensmest globaal een factor 4 hoger zijn dan de mestafzetkosten, bij gelijktijdige overtreding van de gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat, maar bij pluimveemest zijn de boetes een factor 40 hoger dan de mestafzetkosten (Tabel 1). Dit impliceert dat pluimveeouders harder worden gestraft dan rundveeouders en varkenshouders bij overtreding van de gebruiksnormen en dat overtreding van de gebruiksnormen minder loont in de pluimveehouderij dan in de varkenshouderij.



Figuur 12. Economisch voordeel bij mestfraude (in euro per ton mest) als functie van de pakkans, bij de huidige boetetarieven en de gemiddelde mestafzetkosten in 2016 (zie Tabel 1).

Het potentieel economisch voordeel bij mestfraude is dus sterk afhankelijk van de mestafzetkosten, de boetetarieven en de pakkans. Bij hogere mestafzetkosten is het economisch voordeel van mestfraude groter en moet de pakkans hoger zijn om het gemiddeld economisch voordeel bij mestfraude weg te nemen.

Bij manipulatie van de samenstelling van de mest neemt het economisch voordeel bij fraude toe. Verhoging van het fosfaatgehalte van mest met bijvoorbeeld een factor 2 of 4 impliceert dat veel minder mest afgevoerd behoeft te worden (respectievelijk nog slechts 50% of 25%). Het economisch voordeel (de y-as in figuur 12) neemt daardoor met een factor 2 of 4 toe. Ook het break-even punt, waarbij de pakkans x boete gelijk is aan de besparing op mestafzetkosten, komt bij een hogere pakkans te liggen indien forfaitaire gehalten worden gebruikt voor het vaststellen van de hoogte van de boete. Het break-even punt ligt bij een lagere pakkans dan nu aangegeven in figuur 12 indien de gemanipuleerde gehalten worden gebruikt voor het vaststellen van de hoogte van de boete.

De mestafzetkosten per ton mest zijn voor rundveemest en varkensmest gemiddeld genomen het laagst in regio Overig, maar de verschillen zijn niet groot. Voor pluimveemest zijn de mestafzetkosten gelijk in alle regio's (Figuur 7). De mestafzetkosten per bedrijf zijn voor varkensmest meer dan een factor 2 hoger in regio Zuid dan in regio Overig. Ook voor rundveemest en pluimveemest zijn de mestafzetkosten per bedrijf relatief hoog in regio Zuid. Deze verschillen worden vooral veroorzaakt door verschillen in de grootte van de bedrijven; in regio Zuid zijn de bedrijven groter dan in de andere regio's. Maar de verschillen tussen regio's in mestafzetkosten worden waarschijnlijk ook veroorzaakt door de verschillen in de balans tussen mestplaatsingsruimte en mestproductie; in regio Zuid is de mestproductie meer dan een factor 4 groter dan de mestplaatsingsruimte terwijl in regio Overig de mestproductie gemiddeld genomen kleiner is dan de mestplaatsingsruimte.

Het economisch voordeel bij fraude, uitgedrukt in euro's per ton mest of per kg stikstof en fosfaat, verschilt echter weinig tussen regio's omdat de mestafzetkosten per ton mest weinig verschillen tussen regio's. Het potentieel economisch voordeel per bedrijf is echter veel groter in regio Zuid dan in regio Overig, omdat de mestafzetkosten per bedrijf in regio Zuid veel groter zijn dan in regio Overig. Dat geldt vooral voor varkensbedrijven en in zekere mate ook voor melkveebedrijven. Dit suggereert dat boetetarieven beter gedifferentieerd kunnen worden naar de grootte van een bedrijf dan naar de regio's van de bedrijven.

Ter illustratie het volgende. In 2016 hadden de 20% kleinste vleesvarkensbedrijven gemiddeld 720 vleesvarkens. Deze produceerden globaal 720 ton mest. Hiervan bleef gemiddeld 100 ton op het eigen bedrijf en werd 620 ton afgevoerd. Uitgaande van 35 ton per vracht betekent dit dat er op deze bedrijven gemiddeld ongeveer 18 transporten per jaar waren en dat de mestafzetkosten ruim 12.000 euro waren. De 20% grootste vleesvarkensbedrijven hadden in 2016 gemiddeld 6.600 vleesvarkens. Deze produceerden globaal 6600 ton mest waarvan gemiddeld 100 ton op het eigen bedrijf werd geplaatst en 6500 ton mest werd afgevoerd. Voor de afvoer waren 186 transporten nodig en de totale mestafzetkosten waren circa 130.000 euro. De spreiding onder bedrijven is dus enorm groot, en grote en kleine bedrijven komen in alle regio's voor. Zou een boete alleen worden opgelegd voor de omvang van één transport, nadat is geconstateerd dat de mestboekhouding niet klopt op basis van de controle van één mesttransport, dan weegt dit voor grote bedrijven minder zwaar dan voor kleine bedrijven.

Er is geen informatie beschikbaar over de verschillen tussen regio's in ondernemersinkomens.

4. Discussie en conclusies

4.1. Wanneer zijn boetes 'afschrikwekkend'?

De berekeningen die ten grondslag hebben gelegen aan de vaststelling van de huidige bestuurlijke boetes in artikelen 57 -59 van de Meststoffenwet (bijlage 2) zijn niet meer beschikbaar (Auditdienst, 2018). In de Memorie van toelichting bij artikel 79 van de Meststoffenwet 2005 wordt de achtergrond voor de boetes van 7 euro per kg stikstof en 11 Euro per kg fosfaat globaal gedeut: verwachte kosten voor mestafzet op langere afstand + een bestraffend element. Vermeld wordt dat 'bij de vaststelling van de hoogte van het bestraffend element is aangesloten bij de bedragen in de strafvorderingsrichtlijnen voor overtreding van de verboden van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en van de stelsels van productierechten (Tweede Kamer 2004, pagina 126). Uit besprekingen met deskundigen van NVWA, RVO en het Openbaar Ministerie blijkt dat het bestraffend element van de huidige boetes globaal overeenkomt met de hoogte van de mestafzetkosten destijds (De Koeijer en Luesink, 2019). De huidige boetes voor overtreding van de gebruiksnormen bij varkensmest en rundveemest zijn twee à vier keer de mestafzetkosten (bij afzet over langere afstand). Bij pluimveemest zijn de boetes 20 tot 40 keer de mestafzetkosten (Tabel 1). De boete is dus veel hoger (afschrikwekkender) voor pluimveemest dan voor varkensmest en rundveemest; deze verschillen komen niet overeen met de mogelijke ernst van de overtreding van deze bedrijven of de aard van de persoon en/of bedrijf.

Er is tot nu toe geen empirisch onderzoek gedaan naar de mate waarin de huidige boetes voldoende afschrikwekkend zijn om mestfraude tegen te gaan. Mede daardoor verschillen de meningen over de afschrikwekkende werking van de huidige boetes (De Koeijer en Luesink, 2019). Een redenering is dat de huidige boetes te laag zijn om afschrikwekkend genoemd te kunnen worden, omdat mestfraude (overtreding van de gebruiksnormen en gebruiksregels van de Meststoffenwet) nu geregeld voorkomt. Een andere voorkomende redenering is dat de pakkans en vooral de kans dat een overtreder daadwerkelijk wordt bestraft en een boete krijgt opgelegd, uiteindelijk bepalen of de huidige boetes voldoende afschrikwekkend zijn (zie ook Figuur 12). Beide redeneringen bevatten een kern van waarheid, maar zonder empirisch onderzoek valt dit niet te staven. Ook in het kader van onderhavig advies is geen empirisch onderzoek verricht, omdat de tijd daarvoor ontbrak.

Bij de vaststelling van de boetemaxima dienen de volgende factoren betrokken te worden volgens de Boetewijzer: (i) de aard van de persoon, (ii) het te behalen profijt met de overtreding, (iii) de ernst van de overtreding, (iv) het effect van de sanctie, (v) de wenselijkheid van een afzonderlijk boetemaximum bij recidive, en (vi) de vormgeving van het boetemaximum (zie hoofdstuk 2.3). Het woord 'pakkans' bij overtreding wordt in de Boetewijzer niet expliciet genoemd, maar de pakkans zal indirect betrokken worden bij het afleiden van het te behalen profijt van een overtreding (factor (ii)). De pakkans heeft een groot effect op het gemiddelde economisch voordeel van mestfraude; hoe groter de pakkans, hoe kleiner het economisch voordeel en hoe afschrikwekkender de boete (figuur 12). Hieronder worden de factoren verder belicht.

Ad (i) De Boetewijzer suggereert onderscheid te maken tussen een natuurlijk persoon en rechtspersoon en/of tussen een klein en een groot bedrijf; in het geval van een rechtspersoon is het boetemaximum al snel één van de hoogste categorieën uit het strafrecht (5^e of 6 categorie), tenzij het een kleine rechtspersoon betreft met b.v. slechts enkele werknemers. Ook meer subjectieve kanten van de aard van de persoon (inkeer, poging tot herstel) kunnen op het niveau van normering van boetetarieven in beleidsregels of amvb's en ministeriele regelingen worden meegenomen. In de Meststoffenwet wordt nu geen onderscheid gemaakt naar de aard van de persoon, al wordt via artikel 60 de mogelijkheid geboden om via een amvb afwijkende tarieven vast te stellen (maximaal 50%), en wordt in artikel 55 aangegeven dat ernstige overtredingen of omstandigheden aan het openbaar ministerie worden voorgelegd. Ook in bijlage M van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet wordt nu geen onderscheid gemaakt naar persoon; de boetes variëren van 100 tot

300 euro, afhankelijk van de overtreding maar ongeacht de persoon of het bedrijf. De CDM adviseert om in bijlage M van de Uitvoeringsregeling en in artikelen 57-60 meer onderscheid te maken naar de aard van de persoon en/of bedrijf die de overtreding heeft begaan. Voor grote intermediairs (veel mesttransporten) en grote bedrijven (bedrijven met een groot fosfaatoverschot) zouden hogere boetes voor overtreding van de administratieve verplichtingen en gebruiksnormen gesteld kunnen worden. Uit de voorbeelden in de bijlage van de Boetewijzer kan worden afgeleid dat boetemaxima van 2000 euro en meer worden gehanteerd bij de categorie 'gegevensverstrekking' en boetecategorie II van artikel 23 van het Strafrecht. Dit suggereert dat deze boetetarieven ook gehanteerd zouden kunnen worden voor grote bedrijven in bijlage M van de Uitvoeringsregeling.

Ad (ii) De tweede factor in de Boetewijzer gaat in op de vraag "Heeft de overtreder profijt van de overtreding in de zin van financieel of economisch gewin?" Ook wordt daarbij betrokken of de overtreding tot concurrentievervalsing leidt waarvan bonafide bedrijven de dupe zijn. Bij overtreding van de gebruiksnormen is in veel gevallen sprake van een financieel of economisch gewin. Het potentieel economisch gewin is groter naarmate mestafzetkosten groter zijn en de pakkans kleiner is. De grootte van de mestafzetkosten wordt bepaald door de grootte van het mestoverschot en het type mest. Hoe groter het overschot aan vooral varkensmest op een bedrijf, hoe groter het potentieel economisch gewin van mestfraude. En hoe kleiner de pakkans, hoe groter het gemiddeld economisch gewin. Ook deze factor (grootte van het profijt van de overtreding) leidt er toe dat een onderscheid naar de aard en grootte van het bedrijf meegenomen dient te worden bij het vaststellen van boetetarieven voor mestfraude.

Ad (iii) De ernst van de overtreding wordt ook meegewogen bij het vaststellen van het boetemaximum in de Boetewijzer. Onderscheid wordt gemaakt tussen feiten van relatief geringe ernst en ernstige overtredingen die direct raken aan kernwaarden als veiligheid en gezondheid, of grote financiële belangen raken, zoals verstoring van de markt. Overtreding van de administratieve verplichtingen en gebruiksnormen worden aangemerkt als feiten van geringe ernst, tenzij sprake is van doelbewuste overtreding en/of calculerend gedrag

Ad (iv) Bij de keuze van een boetemaximum is het beoogde effect van de sanctie belangrijk, namelijk het wegnemen van het economisch voordeel, leedtoevoeging, en (nieuwe) overtredingen voorkomen. Bij deze factor wordt de vraag gesteld of een hoger boetemaximum is aangewezen gelet op de draagkracht van de overtreder. Het effect van de sanctie mag niet disproportioneel zijn, gelet op de ernst van het feit en de persoon van de dader. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met mogelijk andere sancties die bij een bepaalde overtreding kunnen worden opgelegd.

Het niet-voldoen aan de administratieve verplichtingen en gebruiksnormen van de Meststoffenwet impliceert dat niet wordt voldaan aan de verplichtingen van de EU-Nitraatrichtlijn en dat daardoor, via de EU Cross Compliance regeling, geen aanspraak gedaan kan worden op inkomenssteun uit het EU Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, in de vorm van directe betalingen (basisbetalingsregeling en de vergroeningsbetaling). In de laatste 10 jaar ontvingen melkveebedrijven gemiddeld genomen 25.000 tot 30.000 euro aan inkomensvoelagen en subsidies, en pluimveebedrijven en varkensbedrijven 5.000 tot 9.000 euro (Agrimatie.nl). Bij het vaststellen van boetemaxima dient dus ook rekening gehouden te worden met een mogelijke korting op inkomensvoelagen vanwege het niet voldoen aan de verplichtingen van de EU-Nitraatrichtlijn. Dit geldt dan vooral voor bedrijven met landbouwgrond.

Ad (v) In bestuurlijke boetestelsels is recidive een veel voorkomende straf-verhogende factor. De Boetewijzer geeft hier enkel kwalitatieve/beschrijvende richtlijnen en geen kwantitatieve richtlijnen. Recidive wordt veelal in amvb's en ministeriele regels uitgewerkt, waarbij een recidivetermijn van 2 of 5 jaar gebruikelijk is. Recidive kan ook aanleiding geven tot een strafrechtelijke afdoening.

Ad (vi) Bij het vaststellen van de vormgeving van het boetemaximum kan volgens de Boetewijzer gekozen worden voor een absoluut bedrag of een relatief of flexibel bedrag, afhankelijk van bijvoorbeeld de omzet van de onderneming en/of de omvang van het verkregen voordeel. In artikelen 57-59 van de Meststoffenwet is sprake van relatieve boetes, omdat de bestuurlijke boetes evenredig zijn met de omvang van de overtreding van de gebruiksnormen, uitgedrukt in kg stikstof en/of fosfaat. In bijlage M van de Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet is sprake van absolute bedragen, die variëren van 100 tot 300 euro afhankelijk van de aard van de overtreding van de administratieve verplichtingen. Deze bedragen zijn verder niet gedifferentieerd naar de aard van de persoon of onderneming en/of naar de omvang van het verkregen voordeel.

Bij de vormgeving van de boetemaxima, rekening houdend met de beoogde sanctie, kan ook het snel afhandelen van overtredingen worden overwogen (lik-op-stuk-beleid). Het meteen worden geconfronteerd met een boete na een overtreding heeft een meer afschrikwekkende werking dan een boete die een jaar na vaststelling van de overtreding wordt opgelegd.

Samenvattend, de Boetewijzer geeft nuttige aanwijzingen voor het vaststellen van de boetemaxima bij overtreding van de regels van de Meststoffenwet. Opvolgen van deze aanwijzingen leidt er tot dat de boetemaxima 'afschrikwekkend' zijn en aansluiten bij andere wettelijke boetestelsels in Nederland en de EU. Van de zes genoemde factoren worden tot nu toe de aard van de overtreder (omvang van het bedrijf) en recidive onvoldoende meegenomen in de huidige boetetarieven van de Meststoffenwet. De pakkans wordt niet expliciet vermeld in de Boetewijzer, maar komt indirect tot uiting bij het bepalen van het profijt van de overtreder. Expliciet wordt gesteld dat "naarmate meer profijt kan worden aangenomen, is het boetemaxima hoger; een hoger voordeel leidt tot een hogere boete".

4.2. Conclusies

- De omvang van de gemiddelde mestafzetkosten per bedrijf verschilt per sector. De mestafzetkosten bedroegen in 2016 gemiddeld 6.000 euro voor melkveehouderijbedrijven, 11.000 euro voor pluimveebedrijven en 51.000 euro voor varkensbedrijven. Per ton mest waren de mestafzetkosten in 2016 voor rundveemest 12 euro, voor pluimveemest 11 euro en voor varkensmest 20 euro. Per kg stikstof en fosfaat waren de mestafzetkosten voor pluimveemest een factor 10 lager dan die voor varkensmest en pluimveemest
- De mestafzetkosten per bedrijf zijn voor alle mestsoorten het hoogst in het mestconcentratiegebied Zuid en het laagst in gebied Overig. De mestafzetkosten per ton mest verschillen niet veel tussen regio's
- De mestafzetkosten zijn in de periode 2010-2016 vooral in de varkenshouderij gestegen en in mindere mate ook in de rundveehouderij. In de pluimveehouderij zijn de mestafzetkosten licht gedaald in de voorbije 10 jaar. De verschillen in de ontwikkeling van de mestafzetkosten zijn deels veroorzaakt door de grotere investeringen in mestverwerkingscapaciteit door de pluimveesector dan door de varkenssector en melkveesector.
- Mestafzetkosten zijn een omvangrijke kostenpost op veehouderijbedrijven met een groot mestoverschot (bedrijfsoverschot). In de varkenshouderij zijn de gemiddelde mestafzetkosten van dezelfde orde van grootte als het ondernemersinkomen. Van de drie onderscheiden sectoren is het ondernemersinkomen in de varkenshouderij het laagst, en zijn de mestafzetkosten in de varkenshouderij het hoogst. Dit impliceert dat in de varkenshouderij de druk om te frauderen met mestafzet en gebruiksnormen groter is dan in de melkveehouderij of pluimveehouderij, maar afhankelijk van de bedrijfsgrootte.

- De fraudeprikkel (de prikkel om te frauderen met mestafzet) hangt samen met het economisch voordeel dat met mestfraude kan worden gerealiseerd. De fraudeprikkel wordt waarschijnlijk bepaald door de omvang van de mestafzetkosten (in relatie tot het ondernemersinkomen), de hoogte van de boete en de pakkans (de kans dat een overtreder daadwerkelijk wordt bestraft). Mogelijk speelt ook normbesef een rol, d.w.z. de mate waarin een persoon de doelstellingen van het mest en ammoniakbeleid onderschrijft en gangbare normen en waarden eerbiedigt. Er is geen empirische informatie beschikbaar over de relaties tussen enerzijds fraudeprikkel en anderzijds de aard van de persoon, bedrijfstype en -grootte, ondernemersinkomen, mestafzetkosten, boetetarieven en pakkans.
- De huidige bestuurlijke boetes voor overtreding van de gebruiksnormen en mestafzet zijn voor varkensmest en rundveemest gemiddeld genomen een factor 2 à 4 hoger dan de mestafzetkosten die gemiddeld genomen in 2016 werden betaald. Dit impliceert dat de boetes gemiddeld hoog genoeg zijn om het directe economisch voordeel van mestfraude te ontnemen en tegelijkertijd bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe overtredingen, mits alle overtreders worden bestraft. Voor pluimveemest zijn de bestuurlijke boetes een factor 20 à 40 hoger dan de gemiddelde mestafzetkosten. Deze verschillen in boetes tussen mestsoorten hebben niet te maken met verschillen in de ernst van de overtreding en/of de aard van de persoon of bedrijf, maar met verschillen in hoeveelheden stikstof en fosfaat per ton mest.
- Het economisch voordeel bij mestfraude kan worden verminderd door de pakkans te verhogen. Bij de huidige boetetarieven en een pakkans die groter is dan 2% loont fraude bij de afzet van pluimveemest gemiddeld genomen niet. Bij een pakkans van 22% of meer loont fraude bij de afzet van varkensmest en rundveemest gemiddeld genomen niet. Omdat fraudeprikkel het grootst is in de varkenshouderij ligt het voor de hand om daar het economisch voordeel bij mestfraude te verminderen door verhoging van de pakkans.
- Volgens de Boetewijzer dienen bij de vaststelling van de boetemaxima de volgende factoren betrokken te worden: (i) de aard van de persoon, (ii) het profijt dat met de overtreding kan worden behaald, (iii) de ernst van de overtreding, (iv) het effect van de sanctie, (v) de wenselijkheid van een afzonderlijk boetemaximum bij recidive, en (vi) de vormgeving van het boetemaximum. De huidige bestuurlijke boetes in artikelen 57-60 van de Meststoffenwet en in bijlage M van de Uitvoeringsregeling zijn niet gedifferentieerd naar de aard van de persoon (overtreder) en recidive.
- Aanbevolen wordt om in de Meststoffenwet bij het vaststellen van de boetes meer onderscheid te maken naar de aard van de overtreder en de grootte van het bedrijf. Grote mestdistributeurs en grote bedrijven (met een groot mestoverschot) dienen bij overtreding van de Meststoffenwet zwaardere boetes opgelegd te krijgen dan kleine mestdistributeurs en kleine bedrijven, conform de aanbeveling van de Boetewijzer. Weliswaar zijn de boetetarieven reeds als variabele van de hoeveelheden stikstof en fosfaat geformuleerd in de artikelen 57-60 van de Meststoffenwet, maar deze boetetarieven zijn bij een lage pakkans weinig afschrikwekkend voor grote mestdistributeurs en grote bedrijven. Ook in bijlage M van de Uitvoeringsregeling dienen de boetetarieven meer gedifferentieerd te worden naar de aard van de overtreder.
- Conform de Boetewijzer wordt geadviseerd boetetarieven te verhogen bij recidive. Aanbevolen wordt om deze differentiatie aan te brengen bij zowel de boetetarieven bij overtreding van de gebruiksnormen in artikelen 57-60 van de Meststoffenwet, als bij overtreding van de administratieve verplichtingen in bijlage M van de Uitvoeringsregeling. De afschrikwekkende werking van de boete kan verder worden verhoogd door een lik-op-stukbeleid te voeren bij geconstateerde overtredingen.

- Differentiatie van boetes naar regio wordt niet aanbevolen omdat de verschillen gering zijn tussen regio's in mestafzetkosten per ton mest. Differentiatie van boetes naar mestsoort is mogelijk te overwegen gezien de grote verschillen tussen mestsoorten in mestafzetkosten per kg stikstof en/of fosfaat. Het lastige is echter dat mestsoorten (mesttypes) niet altijd gemakkelijk zijn te herkennen. Bovendien worden mestsoorten in de praktijk soms gemengd om een samenstelling te krijgen die voldoet aan de wensen van de afnemer. Dit laatste impliceert dat onderscheid tussen mestsoorten in de praktijk lastig is.

4. Referenties

Auditdienst (2018) Onderzoek Sanctiebeleid Mestwetgeving. Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën. Rapport 2018-0000177082. Den Haag, 18 oktober 2018.

BMA (2017). Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit 2017. Bureau Mestafzet & Mestverwerkingsloket, September 2017. <http://www.mestverwerkingsloket.nl/inventarisatie-2017/>.

CBS (2017) Dierlijke mest en mineralen 2016. Centraal Bureau van de Statistiek, Den Haag.

CDM (2016). Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 76. 68 blz.;

CDM (2017). Advies Mestverwerkingspercentages 2018. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 111. 72 blz.

De Lauwere, C., B. Bock, R. van Broekhuizen, J. Candel, F. Geerling-Eiff, T. de Koeijer, C. Rougoor, K. Termeer, 2016. Agrarische ondernemers over de mestwetgeving; Beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2016-103. 100 blz.

Den Uyl, R.M. (2017). Analyse van het Sturingsvraagstuk en handelingsperspectief van de Meststoffenwet. Achtergrondrapport bij het syntheserapport van de evaluatie Meststoffenwet 2016. Den Haag: PBL.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken (2018) Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels. Staatscourant. Nr. 31269 van 14 juni 2018. <https://www.kcwj.nl/sites/default/files/stcrt-2018-31269.pdf>

Havinga T. en F. van Waarden (2015) De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit, in F.J.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter (red), *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p 417-441. (Handboeken Veiligheid, ISBN 978 90 13 13275 5)

Kaptein S.P. (Ed.). (1998). *Ethics Management: Auditing and developing the ethical content of organizations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Kaptein S.P. (2017) The Moral Entrepreneur: A New Component of Ethical Leadership. *Journal of Business Ethics*. DOI 10.1007/s10551-017-3641-0.

Koeijer, T.J. de en H.H. Luesink (2017) Rondetafelgesprek mestfraude Vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer, juni 2017.

Koeijer, T.J. de, C.C. de Lauwere, H.H. Luesink en H. Prins, 2018. *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventies*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2018-057. 54 blz.;

Koeijer, T.J. de en H.H. Luesink (2019) *Mestafzetkosten, mestafzetprijzen en mestboetes*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-016 (in voorbereiding).

LNV, 2018. De Versterkte Handhavingsstrategie Mest. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/09/28/versterkte-handhavingsstrategie-mest/versterkte-handhavingsstrategiemest.Pdf>.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014) Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in Wetgeving. https://www.kcwj.nl/sites/default/files/j-21876_compleet_boetewijzer_140313.pdf

Moors H. en T. Spapens (2017) Criminele families in Noord-Brabant. Over generatie-effecten in de zware criminaliteit. Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie Document version: DOI: 10.5553/JV/016758502017043002005.

NRC (2017) Het Mestcomplot (NRC van 10 november 2017). Bedrijven in Noord-Brabant en Limburg diep in de mestfraude (NRC van 11 november 2017).

Oude Lansink, A.G.J.M. (2018) Persoonlijke mededeling. Business Economics, Wageningen UR.

Sorgdrager, W. (2018) Commissie onderzoek Fibronil in Eieren Enschede: Ipskamp Printing.

Spapens, A.C.M. (2012). Netwerken op niveau: Criminele micro-, meso- en macronetwerken. Tilburg: Prisma Print.

Tweede Kamer 2004. Wijziging van de Meststoffenwet (invoering Gebruiksnormen). Memorie van Toelichting. 29 930. KST82436-0405tkkst29930-3. ISSN 0921 – 7371. Sdu Uitgevers. 's-Gravenhage 2004

Van Grinsven, H., en A. Bleeker (2017) Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport Planbureau voor de Leefomgeving PBL. Den Haag, 2017. PBL-publicatienummer: 2258

Van Wijk E. en F. Six (2014). De Diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving. Boom Lemma uitgevers.

Bijlage 1. Adviesaanvraag.

Aan Commissie Deskundigen Meststoffenwet
t.a.v secretaris dr.ir. G. Velthof
Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen

Datum: 10 juli 2018

Betreft: Verzoek om advies met betrekking tot boetes op het overtreden van mestregelgeving en de hoogte daarvan in het licht van het economische voordeel van overtreding van de mestregelgeving (fraude).

Geachte heer Velthof,

In het kader van de derogatie 2018-2019 bereidt LNV-PAV een handhavingsstrategie voor die bij de Europese Commissie moet worden ingediend. De handhavingsstrategie gaat in op de verschillende maatregelen die de minister van LNV neemt om de naleving te bevorderen en fraude tegen te gaan. De Europese Commissie schrijft in artikel 4 lid 2 d van de derogatie voor dat er: *'een duidelijke methode voor de vaststelling van voldoende doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen en sancties'* moet zijn.

Of boetes afschrikwekkend genoeg zijn om fraude tegen te gaan wordt in Nederland bepaald door enerzijds het bestraffende element van boetes en anderzijds de mate waarin het economische voordeel wordt weggenomen. Het kan immers zijn dat het economische voordeel is toe- of afgenomen vanwege de kostenontwikkeling van de afzet van mest. Daarnaast speelt ook de kans (de zgn. pakkans) dat een overtreding tot een boete leidt een rol.

Tegelijkertijd zien we dat het risico op fraude groter is in specifieke regio's (of specifieke omstandigheden en mestsoorten) waar sterkere fraudeprikkels zijn door de hoogte van de afzetkosten. Dientengevolge is het economische voordeel om te frauderen groter en kan de hoogte van boetes verschillen op basis van het genoten voordeel door fraude.

Hoogte van boetes

In de meststoffenwet (MSW), artikel 52 is vastgelegd dat de minister voor overtredingen van de meststoffenwet bestuurlijke boetes kan opleggen. In artikel 57 tot en met 59 van de MSW zijn deze bepaald voor overtredingen van de gebruiksnormen en bijlage M van het Uitvoeringsregeling Meststoffenwet geeft de maximale boetes voor de andere overtredingen. Daarbij is aansluiting gezocht met artikel 23 van het Strafrecht en de in dat artikel genoemde categorieën en de hoogte van de maximale op te leggen boetes.

Adviesvraag afschrikwekkende boetes

De CDM wordt gevraagd om

- (vi) de ontwikkeling van de afzetkosten voor verschillende mestsoorten per bedrijf(stype) over de afgelopen 5 jaar in beeld te brengen,
- (vii) deze kosten af te zetten tegen het economische voordeel van fraude met de meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, en
- (viii) dit vervolgens te vergelijken met hoogte van de op te leggen boetes zoals vermeld in de MSW artikel 57 tot en met 59 en bijlage M van de Uitvoeringsregeling.
- (ix) En daarbij te betrekken wat over de afgelopen 5 jaar de pakkans bij benadering is geweest, zodat het daadwerkelijke economisch voordeel in beeld gebracht wordt.

De CDM wordt gevraagd of er

- (x) een stelselmatig verschil in mestafzetkosten is tussen regio's of mestsoorten en bedrijfstypen die differentiatie van boetebedragen tussen sectoren en/of regio's rechtvaardigen, mede gelet op de pakkans.

Wij verzoeken u om voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een advies op te stellen dat antwoord geeft op de hierboven genoemde vragen. We verwachten uw advies voor 31 augustus 2018 of fasering in overleg.

Richt uw advies aan:

- de directeur van de Directie Agro-kennis (ANK) dhr. ir. M.A.A.M. Berkelmans en
- de directeur van de directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV) dhr. Drs. R.P. van Brouwershaven.

Voor inhoudelijke informatie over dit verzoek kunt u contact opnemen met dhr. H. Schollaart, h.schollaart@minez.nl

Met vriendelijke groet,

Leo Oprel (l.oprel@minez.nl)
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Agro- en Natuurkennis
Postbus 20401
2500 EK 's-GRAVENHAGE

Bijlage 2. Artikelen Meststoffenwet over Handhaving en bestuurlijke boetes.

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2018-07-01#HoofdstukVIII>.

Ter toelichting: in onderstaande artikelen over handhaving en bestuurlijke boetes wordt verwezen naar andere artikelen van de meststoffenwet. Samengevat gaan die over:

Artikelen 7-13: Gebruiksnormen

Artikelen 14-17: Doelmatige afvoer mestoverschotten

Artikelen 18-33: Regels m.b.t. mestproductie

Artikelen 34-37 Verantwoording en hoeveelheidsbepalingen

Hoofdstuk VIII. Handhaving

Titel 1. Algemeen

Artikel 47

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 48

Onze Minister kan voorschriften geven betreffende de monsterneming, de verpakking, de conservering, de verzegeling, de verzending en het onderzoek van de in artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde monsters.

Artikel 49

Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Titel 2. Bestuurlijke boetes

§ 1. Bevoegdheid

Artikel 51

Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7, 9, tweede en derde lid, 11, vijfde lid, 13, vierde lid, 14, eerste lid, 15, 21, eerste lid, 33a, eerste, vierde, vijfde en zevende lid, 33b, vijfde lid, 33d, eerste lid, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, of 40.

Artikel 55

Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd.

§ 2. Hoogte bestuurlijke boete

Artikel 57

1. Ingeval van overtreding van artikel 7 bedraagt de bestuurlijke boete:
 - a. € 7 per kilogram stikstof waarmee de in artikel 8, onderdeel a, bedoelde gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is overschreden, vermeerderd met
 - b. € 7 per kilogram stikstof waarmee de in artikel 8, onderdeel b, bedoelde stikstofgebruiksnorm is overschreden, en vermeerderd met
 - c. € 11 per kilogram fosfaat waarmee de in artikel 8, onderdeel c, bedoelde fosfaatgebruiksnorm is overschreden.
2. Indien zowel de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als de stikstofgebruiksnorm is overschreden, geldt, in zoverre in afwijking van het eerste lid, onderdeel b, een tarief van € 3,50 voor de kilogrammen stikstof waarvoor wegens overschrijding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen reeds het tarief van € 7 is toegepast.
3. Indien zowel de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als de fosfaatgebruiksnorm is overschreden, geldt, in zoverre in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, een tarief van € 5,50 voor de kilogrammen fosfaat overeenkomend met het aantal kilogrammen stikstof waarmee de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is overschreden.

Artikel 58

1. Ingeval van overtreding van artikel 14, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat en € 7 per kilogram stikstof waarvan de afvoer niet kan worden verantwoord.
2. In afwijking van het eerste lid wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor zover wegens overtreding van artikel 7 een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor de kilogrammen stikstof en fosfaat waarmee de in artikel 8 bedoelde stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, onderscheidenlijk

fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen is overschreden.

Artikel 58a

In geval van overtreding van artikel 21, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat ten aanzien waarvan de landbouwer de beperking als bedoeld in artikel 21, derde lid, niet in acht heeft genomen. De boete wordt vermeerderd met € 11 per kilogram fosfaat ten aanzien waarvan de landbouwer niet heeft gehandeld overeenkomstig artikel 21, tweede lid, onderdeel d, voor zover het kilogrammen fosfaat betreft die niet reeds als gevolg van de eerste volzin voor de bepaling van de boeteomvang in aanmerking zijn genomen.

Artikel 59

1. In geval van overtreding van artikel 33a, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat ten aanzien waarvan de landbouwer niet heeft gehandeld overeenkomstig artikel 33a, tweede lid, onderdeel b.
2. In geval van overtreding van artikel 33a, vierde lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.
3. In geval van overtreding van artikel 33a, vijfde lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.
4. In geval van overtreding van het krachtens artikel 33a, zevende lid, bepaalde, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.
5. In geval van overtreding van artikel 33d, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.

Artikel 60

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen van de artikelen 57, eerste lid, 58, eerste lid, 58a en 59 afwijkende tarieven worden vastgesteld.
2. De afwijking bedraagt ten hoogste 50%.

Bijlage 3. Bijlage M van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.<http://wetten.overheid.nl/BWBR0018989/2016-01-01#BijlageM>

Bijlage M. behorende bij artikel 130 (*De hoogte van de bestuurlijke boete die overeenkomstig artikel 51 van de Meststoffenwet kan worden opgelegd, wordt vastgesteld overeenkomstig het bedrag dat in bijlage M voor de desbetreffende overtreding is vermeld.*)

Omschrijving regelovertreding	Feitcode	Hoogte bestuurlijke boete
Niet tijdig melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst of de overeenkomst als bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet	M096	€ 100
Niet volledig melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst of de overeenkomst als bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet	M097	€ 200
Niet naar waarheid melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst of de overeenkomst als bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet	M098	€ 300
Niet melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst of de overeenkomst als bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet	M099	€ 300
Niet verstrekken van gegevens over oppervlakte, gewasteelt en ligging van percelen op de verzamelaanvraag door de landbouwer	M100	€ 300
Niet tijdig verstrekken van gegevens over oppervlakte, gewasteelt en ligging van percelen op de verzamelaanvraag (opgave uiterlijk vóór 15 mei) door de landbouwer	M101	€ 100
Niet volledig verstrekken van gegevens over oppervlakte, gewasteelt en ligging van percelen op verzamelaanvraag door de landbouwer	M102	€ 200
Niet naar waarheid verstrekken van gegevens over oppervlakte, gewasteelt en ligging van percelen op de verzamelaanvraag door de landbouwer	M103	€ 300
Niet melden van een wijziging in de oppervlakte grond in de periode van 16 mei t/m 31 oktober door de landbouwer	M104	€ 300
Niet binnen 30 dagen melden van een wijziging in de oppervlakte grond door de landbouwer	M105	€ 100
Niet volledig melden van een wijziging in de oppervlakte grond door de landbouwer	M106	€ 200
Niet naar waarheid melden van een wijziging in de oppervlakte grond door de landbouwer	M107	€ 300
Niet aanmelden van een bedrijf ter registratie door de landbouwer	M108	€ 300
Niet binnen 30 dagen aanmelden van een bestaand of nieuw bedrijf ter registratie door de landbouwer, dan wel niet binnen 30 dagen doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M109	€ 100
Niet volledig aanmelden van een bedrijf ter registratie door de landbouwer, dan wel niet volledig doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M110	€ 200
Niet naar waarheid aanmelden van een bedrijf ter registratie door de landbouwer, dan wel het niet of niet naar waarheid doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M111	€ 300
Niet bijhouden van een inzichtelijke administratie per bedrijf door de landbouwer (incl. wijzigingen in de administratie) of niet in Nederland ter controle beschikbaar stellen	M116	€ 300
Niet tijdig bijhouden van een inzichtelijke administratie door de landbouwer (incl. wijzigingen in de administratie)	M117	€ 100
Niet volledig bijhouden van een inzichtelijke administratie door de landbouwer (incl. wijzigingen in de administratie)	M118	€ 200
Niet naar waarheid bijhouden van een inzichtelijke administratie door de landbouwer (incl. wijzigingen in de administratie)	M119	€ 300
Niet verstrekken van de gevraagde gegevens door de landbouwer	M120	€ 300
Niet verstrekken van de gevraagde gegevens vóór de gestelde uiterlijke inzenddatum of binnen de daartoe gestelde termijn door de landbouwer	M121	€ 100
Niet volledig verstrekken van de gevraagde gegevens door de landbouwer	M122	€ 200
Niet naar waarheid verstrekken van de gevraagde gegevens door de landbouwer	M123	€ 300
Niet tijdig melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst	M146	€ 100
Niet volledig melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst	M147	€ 200

Niet naar waarheid melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst	M148	€ 300
Niet melden van gegevens inzake de mestverwerkingsovereenkomst	M149	€ 300
Niet aanmelden van een intermediaire onderneming ter registratie door de intermediair	M150	€ 300
Niet binnen 30 dagen aanmelden van een na 1 januari 2006 opgerichte intermediaire onderneming ter registratie door de intermediair, dan wel niet binnen 30 dagen doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M151	€ 100
Niet volledig aanmelden van een intermediaire onderneming ter registratie door de intermediair, dan wel niet volledig doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M152	€ 200
Niet naar waarheid aanmelden van een intermediaire onderneming ter registratie door de intermediair, dan wel het niet of niet naar waarheid doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M153	€ 300
Niet bijhouden van een inzichtelijke administratie per onderneming door de intermediair, waaronder een administratie (H1-staat, formulier Dienst Regelingen) voor de hoeveelheden meststoffen die in iedere afzonderlijke opslagruimte zijn aangevoerd en uit die opslagruimte zijn afgevoerd (incl. wijzigingen in de administratie) of niet in Nederland ter controle beschikbaar stellen	M158	€ 300
Niet tijdig bijhouden van een inzichtelijke administratie per onderneming door de intermediair, waaronder een administratie (H1-staat, formulier Dienst Regelingen) voor de hoeveelheden meststoffen die in iedere afzonderlijke opslagruimte zijn aangevoerd en uit die opslagruimte zijn afgevoerd (incl. wijzigingen in de administratie)	M159	€ 100
Niet volledig bijhouden van een inzichtelijke administratie per onderneming door de intermediair, waaronder een administratie (H1-staat, formulier Dienst Regelingen) voor de hoeveelheden meststoffen die in iedere afzonderlijke opslagruimte zijn aangevoerd en uit die opslagruimte zijn afgevoerd (incl. wijzigingen in de administratie)	M160	€ 200
Niet naar waarheid bijhouden van een inzichtelijke administratie per onderneming door de intermediair, waaronder een administratie (H1-staat, formulier Dienst Regelingen) voor de hoeveelheden meststoffen die in iedere afzonderlijke opslagruimte zijn aangevoerd en uit die opslagruimte zijn afgevoerd (incl. wijzigingen in de administratie)	M161	€ 300
Niet verstrekken van de gevraagde gegevens door de intermediair	M162	€ 300
Niet verstrekken van de gevraagde gegevens vóór de gestelde uiterlijke inzenddatum of binnen de daartoe gestelde termijn door de intermediair	M163	€ 100
Niet volledig verstrekken van de gevraagde gegevens door de intermediair	M164	€ 200
Niet naar waarheid verstrekken van de gevraagde gegevens door de intermediair	M165	€ 300
Niet aanbrengen of aanbrengen van onjuist registratienummer per opslagruimte voor meststoffen door de intermediair	M166	€ 300
Niet op juiste of deugdelijke wijze aanbrengen van het registratienummer per opslagruimte voor meststoffen door de intermediair	M168	€ 200
Niet aanduiden van opslagruimten voor meststoffen d.m.v. de registratienummers in de administratie van de intermediair en bij gegevensverstrekking door de intermediair	M169	€ 300
Niet aanmelden ter registratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren of runderen, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden geproduceerd, verhandeld of anderszins bewerkt of verwerkt	M200	€ 300
Niet binnen 30 dagen aanmelden ter registratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren of runderen, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt, dan wel niet binnen 30 dagen doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M201	€ 100
Niet volledig aanmelden ter registratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren of runderen, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt, dan wel niet volledig doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M202	€ 200
Niet naar waarheid aanmelden ter registratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren of runderen, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt, dan wel het niet of niet naar waarheid doorgeven van wijzigingen in de verstrekte registratiegegevens	M203	€ 300

Niet bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, runderen of in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt (incl. wijzigingen in de administratie) of niet in Nederland ter controle beschikbaar stellen	M208	€ 300
Niet tijdig bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, runderen of in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt (incl. wijzigingen in de administratie)	M209	€ 100
Niet volledig bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, runderen of in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt (incl. wijzigingen in de administratie)	M210	€ 200
Niet naar waarheid bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, runderen of in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt (incl. wijzigingen in de administratie)	M211	€ 300
Niet bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden verhandeld of in het kader waarvan staldieren aan bedrijven worden afgeleverd, dan wel staldieren of eieren van bedrijven worden afgenomen (incl. wijzigingen in de administratie)	M212	€ 300
Niet tijdig bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden verhandeld of in het kader waarvan staldieren aan bedrijven worden afgeleverd, dan wel staldieren of eieren van bedrijven worden afgenomen (incl. wijzigingen in de administratie)	M213	€ 100
Niet volledig bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden verhandeld of in het kader waarvan staldieren aan bedrijven worden afgeleverd, dan wel staldieren of eieren van bedrijven worden afgenomen (incl. wijzigingen in de administratie)	M214	€ 200
Niet naar waarheid bijhouden van een inzichtelijke administratie door de ondernemer die een of meer ondernemingen voert, niet zijnde een bedrijf of een intermediaire onderneming, in het kader waarvan meststoffen worden verhandeld of in het kader waarvan staldieren aan bedrijven worden afgeleverd, dan wel staldieren of eieren van bedrijven worden afgenomen (incl. wijzigingen in de administratie)	M215	€ 300
Niet verstrekken van de jaarlijkse gegevens door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of in het kader van wiens onderneming zuiveringsslib wordt geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt	M216	€ 300
Niet verstrekken van de jaarlijkse gegevens vóór de gestelde uiterlijke inzenddatum of binnen de daartoe gestelde termijn door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of in het kader van wiens onderneming zuiveringsslib wordt geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt	M217	€ 100
Niet volledig verstrekken van de jaarlijkse gegevens door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of in het kader van wiens onderneming zuiveringsslib wordt geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt	M218	€ 200
Niet naar waarheid verstrekken van de jaarlijkse gegevens door de ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, in het kader van wiens onderneming van bedrijven afgenomen koemelk wordt verwerkt of in het kader van wiens onderneming zuiveringsslib wordt geproduceerd of anderszins wordt bewerkt of verwerkt	M219	€ 300
Niet verstrekken aan een landbouwer van een begeleidend document door de buitenlandse ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren, met vermelding van het gewicht en de samenstelling van de diervoeders	M220	€ 300
Niet tijdig verstrekken aan een landbouwer van een begeleidend document door de buitenlandse ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren	M221	€ 100
Verstrekken aan een landbouwer van een niet volledig begeleidend document door de buitenlandse ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren	M222	€ 200
Verstrekken aan een landbouwer van een niet naar waarheid opgemaakt begeleidend document door de buitenlandse ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren	M223	€ 300
Niet aanwezig zijn van het begeleidend document tijdens het vervoer van diervoeders door een buitenlandse ondernemer in het kader van wiens onderneming diervoeders worden afgeleverd aan een bedrijf met staldieren	M224	€ 300
Vervoer van dierlijke meststoffen door een niet-geregistreerde of geschorste intermediair	M250	€ 300

Laten aanvoeren van dierlijke meststoffen bij een intermediaire onderneming zonder dat deze is geregistreerd of het laten aanvoeren van dierlijke meststoffen bij een intermediaire onderneming terwijl deze is geschorst	M249	€ 300
Transportmiddel voor drijfmest niet uitgerust met op naam van de intermediair geregistreerde automatische bemonsteringsapparatuur die onlosmakelijk is bevestigd op het transportmiddel, die voldoet aan de prestatiekenmerken en behoort tot een door ASG goedgekeurd type	M251	€ 300
Transportmiddel voor drijfmest niet uitgerust met op naam van de intermediair geregistreerde automatische verpakingsapparatuur die onlosmakelijk is bevestigd op het transportmiddel, die voldoet aan de prestatiekenmerken en behoort tot een door ASG goedgekeurd type	M253	€ 300
Transportmiddel niet uitgerust met op naam van de intermediair geregistreerde apparatuur voor automatische gegevensregistratie die voldoet aan de prestatiekenmerken en behoort tot een door ASG goedgekeurd type	M255	€ 300
Transportmiddel niet uitgerust met satellietvolgapparatuur	M258	€ 300
Niet of niet op juiste wijze vastleggen van vervoersgegevens met behulp van apparatuur voor automatische gegevensregistratie of satellietvolgapparatuur door de vervoerder	M259	€ 300
Niet aanwezig zijn van een vervoersbewijs tijdens het vervoer van dierlijke meststoffen	M260	€ 300
Apparatuur voor automatische gegevensregistratie of satellietvolgapparatuur niet elektronisch verbonden aan de automatische bemonsterings- en verpakingsapparatuur bij het vervoer van drijfmest	M262	€ 300
AGR-apparatuur is niet onlosmakelijk verbonden aan het chassis van het transportmiddel en/of aan het chassis van de aanhangwagen	M263	€ 300
satellietvolgapparatuur is niet elektronisch verbonden aan de AGR-apparatuur	M265	€ 300
Sensordeel AGR-apparatuur niet onlosmakelijk verbonden met vaste as van het chassis van het transportmiddel en/of de aanhangwagen	M266	€ 300
Apparatuur genoemd in art. 53 UR functioneert niet op adequate wijze tijdens het vervoer van dierlijke meststoffen	M264	€ 300
Niet op voorgeschreven wijze vastleggen of elektronisch verzenden van AGR- en GPS-gegevens door de vervoerder bij het vervoer van drijfmest	M268	€ 300
Niet op voorgeschreven wijze vastleggen of elektronisch verzenden van AGR- en GPS-gegevens door de vervoerder bij het vervoer van vaste mest	M269	€ 300
Niet voldoen aan de opgelegde verplichting door de vervoerder om gedurende een bepaalde periode een voormelding te doen van het vervoer van dierlijke meststoffen	M276	€ 300
Niet doen van de opgelegde voormelding door de vervoerder uiterlijk 24 uren voordat het laden van het transportmiddel plaatsvindt	M277	€ 100
Niet volledig verstrekken van de gegevens inzake de voormelding door de vervoerder	M278	€ 200
Niet naar waarheid verstrekken van de gegevens inzake de voormelding door de vervoerder	M279	€ 300
Niet opmaken van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M300	€ 300
Niet tijdig opmaken van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M301	€ 100
Niet volledig opmaken van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de vervoerder, de leverancier of de afnemer	M302	€ 200
Niet naar waarheid opmaken van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de vervoerder, de leverancier of de afnemer	M303	€ 300
Niet ondertekenen van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M304	€ 200
Niet gebruikmaken door de leverancier, de vervoerder en de afnemer van het voorgeschreven model voor het vervoersbewijs dierlijke meststoffen dat door de minister is verstrekt en is voorzien van een uniek nummer	M306	€ 100
Wijzigen of onleesbaar maken van gegevens op het vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M305	€ 300
Niet gebruikmaken door de leverancier, de vervoerder en de afnemer van een geprint exemplaar van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen dat elektronisch is aangemaakt en waarop het nummer van het begeleidende document is vermeld, indien de dierlijke meststoffen buiten Nederland worden gebracht.	M307	€ 100
Indienen van het origineel van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen in plaats van de voorgeschreven elektronische indiening	M308	€ 50
Niet invullen van gegevens op een vervoersbewijs dierlijke meststoffen of een bij het vervoersbewijs behorende bijlage door de leverancier, de vervoerder en de afnemer.	M316	€ 300
Niet tijdig invullen van gegevens op een vervoersbewijs dierlijke meststoffen of een bij het vervoersbewijs	M317	€ 100

behorende bijlage door de leverancier, de vervoerder en de afnemer.

Niet volledig invullen van gegevens op een vervoersbewijs dierlijke meststoffen of een bij het vervoersbewijs behorende bijlage door de vervoerder	M318	€ 200
Niet naar waarheid invullen van gegevens op een vervoersbewijs dierlijke meststoffen of een bij het vervoersbewijs behorende bijlage door de vervoerder	M319	€ 300
Niet elektronisch indienen van de gegevens het vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de vervoerder uiterlijk 30 werkdagen na het vervoer van de vracht dierlijke meststoffen	M309	€ 100
Gegevens elektronisch indienen van een niet volledig vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de vervoerder	M310	€ 200
Gegevens elektronisch indienen van een onjuist vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de vervoerder	M311	€ 300
Niet verstrekken van een afschrift van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen aan de leverancier en de afnemer door de vervoerder na aflevering van de dierlijke meststoffen	M312	€ 300
Niet verstrekken van een afschrift van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen aan de leverancier en de afnemer door de vervoerder uiterlijk tien werkdagen na het vervoer van de vracht of vrachten dierlijke meststoffen	M313	€ 100
Niet indienen van de op het vervoersbewijs dierlijke meststoffen ingevulde gegevens door de vervoerder na aflevering van de dierlijke meststoffen die niet zijn bemonsterd en geanalyseerd	M314	€ 300
Niet indienen van de op het vervoersbewijs dierlijke meststoffen ingevulde gegevens door de vervoerder uiterlijk tien werkdagen na het vervoer van de vracht dierlijke meststoffen die niet zijn bemonsterd en geanalyseerd	M315	€ 100
Niet aanwezig zijn van een vervoersbewijs tijdens het vervoer van zuiveringsslib, compost, mengsels van zuiveringsslib en compost, of krachtens art. 55, eerste lid, aangewezen overige organische meststoffen	M350	€ 300
Niet opmaken van een vervoersbewijs zuiveringsslib en compost door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M400	€ 300
Niet tijdig opmaken van een vervoersbewijs zuiveringsslib en compost door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M401	€ 100
Niet volledig opmaken of niet ondertekenen van een vervoersbewijs zuiveringsslib en compost door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M402	€ 200
Niet naar waarheid opmaken van een vervoersbewijs zuiveringsslib en compost door de leverancier, de vervoerder en de afnemer	M403	€ 300
Niet gebruikmaken van het voorgeschreven model voor het vervoersbewijs zuiveringsslib en compost dat wordt verstrekt door de minister en is voorzien van een uniek nummer	M405	€ 100
Wijzigen of onleesbaar maken van gegevens op het vervoersbewijs zuiveringsslib en compost door de leverancier, de vervoerder of de afnemer	M406	€ 300
Niet verstrekken van een afschrift van het vervoersbewijs zuiveringsslib en compost aan de leverancier en de afnemer door de vervoerder uiterlijk 10 werkdagen na vervoer van de vracht zuiveringsslib en compost	M410	€ 300
Niet indienen van de op het vervoersbewijs zuiveringsslib en compost ingevulde gegevens door de vervoerder na het vervoer van zuiveringsslib of compost	M407	€ 300
Niet indienen van de op het vervoersbewijs zuiveringsslib en compost ingevulde gegevens door de vervoerder uiterlijk 10 werkdagen na het vervoer van zuiveringsslib of compost	M408	€ 100
Niet doen van mededeling door vervoerder van voornemen om dierlijke meststoffen anders dan mestkorrels te exporteren of importeren	M483	€ 300
Niet volledig of niet naar waarheid verstrekken door vervoerder van gegevens inzake de mededeling door de vervoerder	M484	€ 200
Niet doen van mededeling door vervoerder van het daadwerkelijk exporteren of importeren van dierlijke meststoffen anders dan mestkorrels	M485	€ 300
Niet volledig of niet naar waarheid verstrekken van gegevens door vervoerder inzake de mededeling van de daadwerkelijke export of import	M486	€ 200
Niet tijdig (ten minste 12 uur respectievelijk 3 werkdagen van tevoren) doen van mededeling door vervoerder van de daadwerkelijke export of import	M487	€ 300
Niet of niet onverwijld intrekken van de mededeling door vervoerder bij het niet plaatsvinden van de gemelde export of import	M491	€ 200
Niet of niet op juiste wijze wegen van een vracht dierlijke meststoffen door de vervoerder	M500	€ 300
Niet op juiste wijze bepalen van het gewicht van een vracht dierlijke meststoffen door de vervoerder op basis van het volume en het soortelijk gewicht van de dierlijke meststoffen, indien sprake is van een situatie	M501	€ 300

genoemd in art. 84 t/m 91a UR

Niet of niet op juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen, niet zijnde mineralenconcentraat, d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium	M502	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bemonsteren van een vracht drijfmest tijdens het laden van het transportmiddel door de vervoerder	M505	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bemonsteren van een vracht vaste mest door de vervoerder	M507	€ 300
Niet bemonsteren tijdens het laden van een vracht vaste mest door de vervoerder, indien deze buiten Nederland wordt gebracht	M508	€ 300
Niet bemonsteren tijdens het lossen van een vracht vaste mest door de vervoerder, indien deze binnen Nederland wordt gebracht	M509	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze verpakken van een monster vaste mest in een voorgeschreven monsterverpakking door de vervoerder	M511	€ 300
Niet toezenden door de vervoerder van het mestmonster ter analyse door een geaccrediteerd of gelijkwaardig laboratorium	M512	€ 300
Niet uiterlijk 10 werkdagen na bemonstering toezenden van het mestmonster aan een geaccrediteerd of gelijkwaardig laboratorium door de vervoerder	M513	€ 100
Niet meesturen van de juiste gegevens van de betrokken leverancier en afnemer en het nummer van het vervoersbewijs bij het toezenden van het mestmonster aan een geaccrediteerd of gelijkwaardig laboratorium door de vervoerder	M514	€ 300
Niet meesturen van de volledige gegevens van de betrokken leverancier en afnemer en van het vervoersbewijs bij het toezenden van het mestmonster aan een geaccrediteerd of gelijkwaardig laboratorium door de vervoerder	M515	€ 200
Niet in goede staat bewaren van mestmonsters door de vervoerder	M517	€ 300
Niet na ontvangst van het mestmonster analyseren van het monster door het laboratorium	M518	€ 300
Niet uiterlijk 5 werkdagen na ontvangst van het mestmonster analyseren van het monster door het laboratorium	M519	€ 100
Niet na analyse van het mestmonster toezenden van de analyseresultaten door het laboratorium aan de vervoerder, de leverancier, de afnemer en elektronisch aan de minister	M520	€ 300
Niet uiterlijk 5 werkdagen na analyse van het mestmonster toezenden van de analyseresultaten door het laboratorium aan de vervoerder, de leverancier, de afnemer en elektronisch aan de minister	M521	€ 100
Niet rapporteren van beschadigingen m.b.t. de monsterverpakking door het laboratorium aan de NVWA	M522	€ 300
Niet opvolgen van de door de NVWA verstrekte aanwijzingen door het laboratorium	M523	€ 300
Niet voldoen door het laboratorium aan de in het accreditatieprogramma AP05 gestelde eisen	M524	€ 300
Niet op juiste wijze bepalen van het gewicht van drijfmest die met behulp van een pijpleiding is vervoerd door de afnemer	M525	€ 300
Niet op juiste wijze uitvoeren van de bemonstering en verpakking van monsters drijfmest die met behulp van een pijpleiding is vervoerd door de afnemer	M526	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen van het gewicht en het stikstof- en fosfaatgehalte van een vracht mestkorrels op basis van de verpakking of het begeleidend document	M527	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan boer-boer-transport van dierlijke meststoffen worden nageleefd	M528	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen naar tijdelijk uit gebruik gegeven percelen worden nageleefd (Vogelaar-variant)	M529	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen naar een afnemer, die geen bedrijf of onderneming voert, worden nageleefd	M530	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen naar grenspercelen in Duitsland en België worden nageleefd	M531	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden	M532	€ 300

gesteld aan de aan- en afvoer van konijnengier worden nageleefd		
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden worden nageleefd die zijn gesteld aan de afvoer van paardenmest bestemd voor de productie van substraat voor de teelt van champignons of voor de productie van een grondstof voor de productie van dat substraat	M533	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen afkomstig van paarden of pony's van een bedrijf in de gemeente Vlieland naar een ander bedrijf in de gemeente Vlieland worden nageleefd.	M548	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen door een klein bedrijf naar een ander bedrijf worden nageleefd	M534	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen naar natuurterrein of overige grond worden nageleefd	M535	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde vaste meststoffen die ten hoogste 10% vaste dierlijke meststoffen of 10% chompost bevat d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer worden nageleefd	M 559	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze (laten) bepalen van het stikstof- en fosfaatgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen d.m.v. analyse van het monster door een laboratorium zonder dat de voorwaarden gesteld aan de afvoer van dierlijke meststoffen middels gesplitst vervoer worden nageleefd	M 561	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door de vervoerder van het gewicht van de aan- en afgevoerde en de binnen een intermediaire onderneming vervoerde hoeveelheid zuiveringsslib of compost d.m.v. weging	M536	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf of de onderneming van het stikstof- en fosfaatgehalte van de aan- en afgevoerde en de binnen een intermediaire onderneming vervoerde hoeveelheid zuiveringsslib of compost overeenkomstig de artikelen 92a en 92b op basis van gewichtsprocenten in de droge stof.	M537	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze bepalen door het bedrijf of de onderneming van het stikstof- en fosfaatgehalte of het droge stofgehalte in zuiveringsslib of compost d.m.v. analyse van een monster	M562	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze bemonsteren van zuiveringsslib of compost door de producent	M563	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze verpakken van een monster zuiveringsslib of compost in een voorgeschreven monsterverpakking door de producent	M564	€ 300
Niet toezenden van het monster aan of niet laten analyseren van het monster door een geaccrediteerd laboratorium door de producent	M565	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze na ontvangst van het monster analyseren van het monster door het laboratorium	M566	€ 300
Niet uiterlijk 5 werkdagen na ontvangst van het monster analyseren van het monster door het laboratorium	M567	€ 100
Niet of niet op de juiste wijze berekenen van het stikstof-, fosfaat- en drogestofgehalte indien het monster betrekking heeft op een hoeveelheid die door middel van een continu proces geproduceerd wordt	M569	€ 300
Niet of niet op de juiste wijze voorzien van een analysenummer van de analyseresultaten door het laboratorium	M568	€ 300
Niet na analyse van het monster toezenden van de analyseresultaten dan wel de overeenkomstig het tweede lid berekende gemiddelde gehalten door het laboratorium aan de producent en elektronisch aan de minister	M570	€ 300
Niet binnen 10 werkdagen na analyse dan wel 10 werkdagen na afloop van de kalendermaand toezenden van de analyseresultaten door het laboratorium aan de producent en elektronisch aan de minister	M571	€ 100
Niet of niet lang genoeg bewaren van de monsters na verzending van de analyseresultaten	M572	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf of de onderneming van het gewicht van de aan- en afgevoerde en de binnen een intermediaire onderneming vervoerde hoeveelheid andere meststoffen dan dierlijke meststoffen, zuiveringsslib of compost d.m.v. weging	M538	€ 300
Niet of niet op juiste wijze d.m.v. bemonstering en analyse laten bepalen door het bedrijf of de onderneming van het stikstof- en fosfaatgehalte van de aan- en afgevoerde en de binnen een intermediaire onderneming vervoerde hoeveelheid andere meststoffen dan dierlijke meststoffen, zuiveringsslib of compost	M539	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf van het gewicht van de voorraad dierlijke meststoffen op basis van het gemeten volume en soortelijk gewicht	M540	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf van het stikstof- en fosfaatgehalte van de voorraad dierlijke meststoffen	M541	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf van het gewicht van de voorraad zuiveringsslib of compost op basis van het gemeten volume en het soortelijk gewicht	M542	€ 300

Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf van het stikstof- en fosfaatgehalte van de voorraad zuiveringszand of compost op basis van de best beschikbare gegevens	M543	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door het bedrijf of de onderneming van het gewicht van de in bulk opgeslagen andere meststoffen dan dierlijke meststoffen, zuiveringszand of compost op basis van het gemeten volume en soortelijk gewicht	M544	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door de leverancier van de diervoeders van het gewicht en het stikstof- en fosfaatgehalte van diervoeders afgeleverd aan een bedrijf met staldieren	M545	€ 300
Niet of niet op juiste wijze bepalen door de leverancier van het ruwvoer en enkelvoudig diervoeder van de hoeveelheden ruwvoer en enkelvoudig diervoeder, zowel in gewicht of volume als in kilogrammen stikstof en fosfaat	M546	€ 300
Niet of niet op juiste wijze vaststellen van het stikstof- en fosfaatgehalte in diervoeders	M547	€ 300
Analyse van het diervoedermonster op het stikstof- en fosfaatgehalte niet uitgevoerd door een geaccrediteerd of gelijkwaardig laboratorium, volgens de voorgeschreven of een gelijkwaardige onderzoeksmethode	M549	€ 300
Niet binnen één week na ontvangst van het diervoedermonster analyseren van het diervoeder op het stikstof- en fosfaatgehalte volgens de voorgeschreven of een gelijkwaardige onderzoeksmethode	M551	€ 100
Niet verzenden van de (juiste) analyseresultaten van het diervoedermonster door het laboratorium naar de leverancier van het diervoeder	M552	€ 300
Niet binnen één week na ontvangst van het diervoedermonster verzenden van de analyseresultaten door het laboratorium naar de leverancier van het diervoeder	M553	€ 100
Verzenden van niet volledige analyseresultaten van het diervoedermonster door het laboratorium naar de leverancier van het diervoeder	M554	€ 200
Verzenden van niet naar waarheid opgemaakte analyseresultaten van het diervoedermonster door het laboratorium naar de leverancier van het diervoeder	M555	€ 300
Niet vermelden of bekendmaken van gegevens van de afgeleverde diervoeders op het etiket of begeleidend document door de leverancier van de diervoeders	M556	€ 300
Niet volledig of niet naar waarheid vermelden van gegevens van de diervoeders op het etiket of begeleidend document door de leverancier van de diervoeders	M560	€ 300
Niet op voorgeschreven wijze doorgeven van gegevens en wijzigingen in gegevens aan de minister d.m.v. indiening van het daartoe bestemde formulier	M600	€ 50
Niet op voorgeschreven wijze elektronisch doorgeven van gegevens en wijzigingen in gegevens aan de minister d.m.v. het daartoe ter beschikking gestelde elektronische portaal	M601	€ 50
Niet ondertekenen van de elektronische verzending d.m.v. een persoonlijke gebruikerscode door de vervoerder	M602	€ 50
Niet onverwijld gegevens opnemen in de administratie nadat deze bekend zijn geworden door degene die gegevens in de administratie moet opnemen, voor zover geen andere termijn is gesteld	M603	€ 100
Niet onverwijld gegevens verstrekken uit de administratie nadat deze bekend zijn geworden door degene die gegevens uit de administratie moet verstrekken, voor zover geen andere termijn is gesteld	M604	€ 100
Niet bewaren van documenten, gegevensdragers, administratie en bijbehorende bewijsstukken gedurende 5 jaren na afloop van het betreffende kalenderjaar	M605	€ 300
Wijzigen van (oorspronkelijke) gegevens in de administratie	M606	€ 300

Bijlage 4. KeurMest (Uit: Nieuwsbrief Mest van Branche-organisatie CUMELA).

Op vrijdag 14 september 2018 hebben LTO, POV, CUMELA, TLN en Rabobank de website KeurMest gelanceerd. Bedrijven die zich op deze website registreren, geven daarmee te kennen dat ze er alles aan doen om op een eerlijke en transparante manier te werken in de mestketen.

KeurMest is de eerste stap naar een mestketen waarbij op termijn bedrijven alleen nog zaken doen met bedrijven die ook deze verklaring hebben ondertekend. Door openbaar aan te geven dat het bedrijf de regels onderschrijft krijgt het systeem een zelfreinigend vermogen, zo is de bedoeling.

Vanaf nu kunnen bedrijven zich registreren, waarbij ze onderschrijven dat ze alle verantwoordelijkheid nemen voor acties die binnen hun directe invloedssfeer liggen. Ook verklaren ze partijen aan te spreken: partijen die regels overtreden zelfs als ze buiten hun directe invloedssfeer liggen.

Ondernemers uit alle schakels van de mestketen (veehouderij, vervoerder, verwerker en eindgebruiker) onderschrijven bij ondertekening van KeurMest het volgende:

- ik neem mijn verantwoordelijkheid op het gebied van eerlijke verantwoording en gebruik van mest en mineralen;
- ik houd mij naar eer en geweten aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving vanuit de Meststoffenwet en het Besluit gebruik meststoffen alsmede de eisen die KeurMest stelt;
- ik wil in ketenverband alleen samenwerken met bedrijven die ook deelnemen aan KeurMest;
- ik breng de inhoud en bijbehorende houding van KeurMest onder de aandacht van mijn personeel/medewerkers;
- ik neem deel aan een systeem van private borging wanneer dat in de mestketen wordt ingevoerd;
- ik maak mijn ondertekening kenbaar op mijn website (indien aanwezig).

Met uw ondertekening laat u weten dat u samen met uw collega's en ketenpartners vooruit wil naar een eerlijke keten. Het imago van de sector heeft in de ogen van allerlei maatschappelijke partijen flinke schade opgelopen in het kader van de mestfraude. Het is daarom belangrijk te laten zien dat de gehele mestketen; van producent, verwerker/distributeur tot afnemer streeft naar een eerlijke mestketen.

Via www.keurmest.nl kunt u (vanaf 14 september 2018) inloggen met eHerkenning. Hierdoor worden uw gegevens automatisch opgehaald. Uw ondertekening registreert u door via iDeal € 2,50 (excl. BTW) te betalen. Na ondertekening zijn uw gegevens op de website KeurMest zichtbaar, krijgt u uw factuur en kunt u beschikken over een banner voor uw website.

Samen werken in een eerlijke keten

Eind 2017 heeft CUMELA samen met LTO, POV, TLN en Rabobank het plan "Samen werken in een eerlijke keten" opgesteld. Vanaf het begin van dit jaar is er door de partijen constructief gewerkt aan de uitvoering van het plan.

Hieronder een schematisch overzicht van de acties die vanuit of door CUMELA zijn uitgevoerd:

Eerste lijn – Verandering cultuur, houding en gedrag

1a Communicatie en stellingname:

- Publicaties over plan van aanpak in vakblad Grondig en op website www.cumela.nl
- Kort statement tijdens de provinciale contactdagen, bezocht door >550 leden
- 3 voorlichtingsbijeenkomsten (Staphorst, Nijkerk en Best) Bezocht door > 200 leden
- Instructie over verantwoordelijkheden en juist invullen VDM's (in kader mestmodule in code 95-cursussen) 7 keer met > 15 deelnemers per keer, totaal > 125 chauffeurs

1b Gedragsbeïnvloeding (verandering cultuur, houding en gedrag):

- Opdracht verstrekt aan bureau Duwtje, opdracht is in uitvoering
 - Enquête is door meer dan 20% van de geadresseerden ingevuld
 - Analyse van resultaten is o.a. gerapporteerd in een artikel in Grondig
 - Duwtje werkt nu aan gedragsinterventies die de sector moeten helpen om na te leven
- 2 Integriteitsverklaring bestuurders
- Integriteitsverklaring is ondertekend door bestuursleden Sectie Meststoffendistributie
 - Bestuurders van Verenigingsbestuur, van de sectiebesturen en directie van CUMELA Nederland gaan integriteitsverklaring (zie bijlage) ondertekenen en dienen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) in te leveren; tweederde heeft dat inmiddels al gedaan.
- 3 Gedragscode voor bedrijven in de mestketen (korte MEST OK-verklaring)
- Concept gedragscode is opgesteld en besproken in werkgroep
 - Er heeft besluitvorming plaatsgevonden over de tekst van de verklaring
 - Offertes zijn opgevraagd voor digitaal ondertekenen en publiceren
 - Website KeurMest.nl is gebouwd en getest en gaat op 14 september '18 in werking.
- 4 Communicatie en lesmateriaal
- Er heeft een eerste oriëntatie plaatsgevonden. Er is een inschatting gemaakt van mogelijke kanalen voor module "eerlijke keten". Het meest kansrijk lijkt de inbouw van een extra module in de e-learning Bodem en Bemesting.

Tweede lijn - Private borging in de keten

- 5 Mestscan
- Pilot gedraaid, planning van de scans bij bestuursleden Sectie Mest e.a.
 - Tot eind maart: 13 Mestscans uitgevoerd (waaronder alle relevante bestuursleden sectie Meststoffendistributie)
 - Vanuit de leden komen nu ook spontane vragen naar het uitvoeren van de Mestscan
- 6 Publicatie normale bandbreedtes mineralengehaltes in dierlijke mest
- Concentratie op grote stromen: rundvee, varkens en pluimvee. Tabel voorbereid en uitgezet bij enkele deskundigen uit de sector.
- 8d Opzet systeem private borging bij intermediairs en mestbe-/verwerkers
- Certificering continue bemonstering dikke fractie (voorstel bij LNV voor goedkeuring)
 - Agribusiness in AGRO-NL positief over ondersteunen ketencertificering
 - Er is een plan en tijdsplanning opgesteld voor het opbouwen van een certificatiesysteem. De kosten worden gedeeld door de vijf partijen betrokken bij het plan.
 - De inhoudelijke eisen zullen worden besproken met werkgroepen van ondernemers uit de verschillende ketenpartijen. Medio 2019 dient het systeem gereed te zijn voor start van de certificering.

Derde lijn – ondersteuning door techniek

- 9 Checks en balances gegevensinvoer mestsoftware (voorkomen invoer foutieve informatie)
- Eerste overleg met leveranciers software over mogelijkheden gehad
- 10 Digitalisering gegevens mestdistributie (volledig digitale afhandeling mesttransporten)
- Eerste overleg met leveranciers software over mogelijkheden gehad
 - Worden benaderd door verschillende adviseurs over toepassing block-chain
 - Vervolgooverleg met Rovecom over pilot voor volledig digitale afhandeling van mesttransporten

Vierde lijn - Samenwerking

- 11 Aansluiten bij lopende trajecten Task force en/of NCM
- Per januari 2018 is het Nederlands Centrum Mestverwaarding opgericht (directeur: Jan Roefs)

Bijlage 5. Theorie handhaving van regels

Een analyse van de factoren die gewenst en ongewenst gedrag veroorzaken kan helpen om de motieven bij (niet-) naleving van regels beter te begrijpen. Op basis van een dergelijke analyse kunnen actoren worden geholpen bij naleving van regels en kan de handhavingsstrategie worden verbeterd. Financiële overwegingen om regels te overtreden kunnen belangrijk zijn, maar er zijn meer factoren.

Van Wijk en Six (2014) beschrijven drie motieven (zij noemen dit 'frames' of doelen) die bepalen of regels worden nageleefd:

- Het economisch motief; financiële prikkels en calculerende gedrag (kosten-baten analyse) staan hier centraal.
- Normatieve motieven; handelen volgens (eigen) sociale normen en verwachtingen. Dit verwijst naar zowel het eigen normbesef (mensen hebben eigen principes, 'het geweten') als de norm in de sociale groep.
- Hedonistisch motief; mensen willen het graag leuk en gemakkelijk hebben en zijn geneigd gedoe te vermijden. Hier gaat het om het gemak of het ongemak bij naleving van regels.

De auteurs stellen dat bij een beslissing één motief meestal dominant is, maar dat alle drie voornoemde factoren *gelijktijdig* een rol (kunnen) spelen. Iemand met een dominant hedonistisch beslisframe (het gemak) zal toch ook zowel het economische frame als normatieve frame meewegen. Deze factoren beïnvloeden elkaar. Zo kan een economische hoofdmotief (dat negatief uitpakt voor naleving) versterkt worden door het ongemak van het gevraagde gedrag en de (niet-nalevings-) norm in de sociale groep. Of een economisch hoofdmotief werkt anders uit (positief voor naleving) door wijziging van de kosten-baten, gemak van naleving en verbetering van de sociale norm in de groep. Motivaties die verschillende kanten uitwijzen zijn 'minder stabiel' (Van Wijk en Six 2014: 13).

Een handhavingsstrategie die enkel gebaseerd is op het economisch motief is waarschijnlijk minder effectief en efficiënt dan een handhavingsstrategie die inspeelt op alle drie motieven. Volgens de auteurs zijn enkel boetes een gemankeerd instrument. Voor de hedonist is de boete mogelijk te laag om echt pijn te doen. Economisch gedreven ondernemers calculeren de sanctie in zonder het gedrag aan te passen, en ondernemers met een normatief frame (besef van de collectieve norm uitgedrukt in regels) kunnen het gevoel krijgen van procedurele onrechtvaardigheid, waardoor ze afhaken ondanks dat ze de regels onderschrijven. Een handhavingsstrategie dient dus rekening te houden met alle drie de factoren en moet inzetten op versterking van de motieven (gemak, kosten-baten, sociale norm) in een positieve richting.

Naast de motieven (frames of doelen) onderscheiden Van Wijk en Six (2014) enkele centrale contextuele invloeden (p. 14-15) : de (regel-stellende en handhavende) formele autoriteit, de sociale inbedding, met name de persoonlijke en zakelijke netwerken, en de (bredere) economische situatie van het bedrijf. Nalevingsgedrag varieert dus naargelang de motieven en deze contextuele invloeden.

Spapens (2012) en Moors H. en T. Spapens (2017) bestudeerden (de oorzaken en werkwijzen van) netwerken en families met crimineel gedrag. Deze netwerken en families stellen hun eigen normen en gedragsregels. Dit uit zich aan de ene kant in het belang van elkaar kunnen vertrouwen en aan de andere kant in een grote mate van ongezeglijkheid jegens overheden, met functioneel gebruik van intimidatie en geweld. In een reeks van artikelen in de NRC werd onlangs ook een link gelegd tussen netwerken van families en bedrijven en mestfraude (NRC, 2017).

Anderen wijzen er op dat naast regels (hard controls) ook soft controls nodig zijn. Hoe prominenter de zogenoemde soft controls, des te groter is de kans op gewenst gedrag (en naleving van regels) en des te kleiner de kans op ongewenst gedrag (en overtreding van regels). Er zijn 8 soft controls voor

bedrijven en organisaties (Kaptein, 1998, 2018), maar in principe zijn deze ook van toepassing op sectoren:

1. Helderheid over gewenst en ongewenst gedrag. Hoe helderder de verwachtingen, hoe beter mensen begrijpen wat ze moeten doen, en hoe groter de kans dat ze dat ook doen.
2. Voorbeeldgedrag van bestuur, leidinggevend en pilots. Hoe beter het voorbeeld dat in de organisatie wordt gegeven, hoe beter mensen zich gedragen, en omgekeerd.
3. Betrokkenheid van bestuur en medewerkers bij de organisatie. Hoe meer de organisatie mensen behandelt met respect en ze betreft, hoe meer mensen hun best doen om de belangen van de organisatie te behartigen.
4. Uitvoerbaarheid van doelen, verantwoordelijkheden en taken. Hoe méér mensen kunnen beschikken over de juiste kennis en kunde, hoe beter ze kunnen doen wat van hen wordt verwacht.
5. Transparantie van gedrag. Hoe beter mensen het gedrag van zichzelf en dat van anderen kunnen waarnemen, inclusief het effect ervan, hoe beter ze in staat zijn om het eigen gedrag aan te passen aan de verwachtingen van anderen.
6. Bespreekbaarheid van standpunten, emoties, dilemma's en overtredingen. Hoe meer ruimte mensen hebben om te praten over dit soort morele kwesties, hoe meer zij dit ook daadwerkelijk doen en hoe meer ze hierbij leren van anderen.
7. Aanspreekbaarheid op fouten, incidenten en calamiteiten. Hoe veiliger mensen zich voelen met dingen melden, of met het direct aanspreken van anderen in de organisatie, hoe meer zij dit ook daadwerkelijk zullen doen en hoe meer ze van deze situaties leren.
8. Handhaving door middel van het waarderen - of zelfs belonen - van gewenst gedrag en het bestraffen van ongewenst gedrag. Hoe beter de handhaving, hoe meer mensen zullen neigen naar wat wordt beloond en vermijden wat wordt bestraft.

Toepassing van voornoemde 8 soft controls bij de handhavingsstrategie van de Meststoffenwet impliceert dat meer nodig is dan het uitdelen van boetes bij overtredingen. De soft controls benadrukken impliciet het belang van communicatie; communicatie over

- Uitleg van de regels, de argumenten voor deze regels, uitleg over mogelijke hulpmiddelen om na te kunnen leven. Dit is nodig als onduidelijkheid over de regels naleving in de weg staat (zie ook De Lauwere et al., 2016).
- Controles en sancties. Dit kan de subjectieve pakkansbeleving beïnvloeden en kan effectief zijn als blijkt dat de regels bewust overtreden worden.
- De gewenste norm, ervan uitgaande dat velen zich graag spiegelen aan een voorbeeld. Dit kan een interview zijn met een ondernemer die de regels goed naleeft, of een nieuwsbericht over de ervaringen van nalevers.
- Mogelijke knelpunten en problemen bij de uitvoering van de regels; dit kan helpen om het draagvlak te vergroten en om oplossingen te vinden voor knelpunten.