



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
De heer J. van Essen
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00
fax 070 312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 3 maart 2026

betreft nadere vragen over de Kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel

ons kenmerk 180044

Geachte heer Van Essen,

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel.¹ De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **PvdD** en de **Fractie-Visseren-Hamakers** gezamenlijk hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen.

De eerste vraag van het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel betreft de volgende: *"Uit de ontwikkeling van de mestproductie blijkt dat bij zowel stikstof als fosfaat de verwachte uitstoot is toegenomen ten opzichte van de vorige rapportage. Uw aannames waren daarmee dus onrealistisch, iets waarvoor u nadrukkelijk gewaarschuwd bent. Dit is des te kwalijker omdat het kabinetsbeleid de normen vanuit het unierecht al niet behaalde voordat het kabinet besloot om de afoming stop te zetten. Kunt u onderbouwen waarom dit niet neerkomt op het verkeerd voorlichten van de Kamer? Welke inhoudelijke argumenten heeft u om te onderbouwen dat u niet heeft geluisterd naar de signalen uit samenleving en de beide Kamers?"*² Kunt u deze eerste vraag van deze leden ook voor de varkensrechten beantwoorden?

De tweede vraag van het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel betreft het volgende: *"De effecten van de uitkoopregelingen worden grotendeels pas in 2026 en 2027 zichtbaar. U heeft daarmee bewust beleid gemaakt (lees: weggehaald) dat eraan bijdroeg dat Nederland de EU-normen wel zouden halen, maar nu worden ze in ieder geval in het cruciale jaar 2025 niet gehaald. Dit kunnen deze leden niet anders zien dan een bewuste stap om het unierecht niet te respecteren. Kunt u hierop*

¹ Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN.

² Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 8.



datum 3 maart 2026

ons kenmerk 180044

blad 2

*reflecteren?*³ U stelt in het antwoord dat u het verwijt niet deelt en dat 'op termijn' aan de sectorplafonds (en daarmee het nationale plafond) zal worden voldaan, terwijl u tegelijk erkent dat in 2025 het nationale mestproductieplafond naar verwachting niet wordt gehaald en dat stoppen met afroming daaraan niet bijdraagt.

Bent u het met de leden van de fractie eens dat dit niet de vraag was? De vraag was immers dat Nederland in 2025 niet voldoet aan het unierecht. Uw verwijzing naar (gedeeltelijke) naleving in 2026 gaat voorbij aan deze vraag en laat de situatie in 2025 onbesproken. Graag ontvangen deze leden alsnog een antwoord op de oorspronkelijke vraag. Aanvullend daarop vragen wij u of u in 2026 opnieuw bewust het risico aanvaardt dat niet aan het unierecht wordt voldaan, dan wel of u voornemens bent noodmaatregelen te treffen om naleving te borgen.

Zoals door de Afdeling advisering van de Raad van State is aangegeven, kent het unierecht uitsluitend een nationaal mestproductieplafond. Dat plafond wordt volgens de CBS-prognoses in 2025 overschreden.⁴ Met het stopzetten van de afroming worden ze volgens dit lid onnodig veel overschreden. De Europese Commissie heeft het stopzetten van de afroming dan ook expliciet opgenomen als een van de redenen waarom de derogatie is stopgezet.⁵ Kunt u toelichten waarom dit destructieve beleid niet illegaal zou zijn onder het unierecht? Het is immers het bewust ondermijnen van Europese doelstellingen geweest.

In het verslag van een nader schriftelijk overleg over de kwartaalrapportages van het CBS inzake fosfaat- en stikstofexcretie Nederlandse veestapel geeft u aan dat de Strategische Milieukamer (SMK) na 2021 geen ander onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van fraudebestrijding rond mest in Nederland heeft uitgevoerd.⁶ De vraag was echter breder, namelijk, of sindsdien aanvullend onderzoek naar mestfraude heeft plaatsgevonden. Zo ja, kunt u deze onderzoeken met de Kamer delen? En kunt u bij bevestigend antwoord reflecteren op de inhoud van deze onderzoeken en aangeven of eventuele aanbevelingen zijn opgevolgd, dan wel geïnstrumentaliseerd?

Hoe verklaart u de afname in fysieke inspecties op de mesttransporten van 2011 in 2024 naar 1647 in 2025?⁷ Hoe past deze trend in de aangekondigde versterkte handhavingsstrategie?

U beschrijft dat ongeveer 0,16% van de transporten een fysieke inspectie heeft ondervonden.⁸ De NVWA heeft, volgens deze leden, aan de Eerste Kamer gemeld dat bij administratieve controles er veel misstanden ongezien kunnen blijven. Fysieke inspecties lijken daarmee volgens deze leden erg belangrijk om te komen tot effectieve handhaving. Kunt u beschrijven hoe het kabinet onderbouwd heeft dat een controlekans van 0.16% van de fysieke transporten, samen met lage boetes en minimale vervolgingskans, leiden tot effectieve naleving van de wet- en regelgeving?

³ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 8.

⁴ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 14-15.

⁵ Brief van Eurocommissaris Roswall aan de minister van LNVN, d.d. 22 december 2025 (ARES(2025)S10339962), bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 33 037, nr. 637.

⁶ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 9.

⁷ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 8-9.

⁸ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 9.



datum 3 maart 2026

ons kenmerk 180044

blad 3

U geeft aan dat door de gezamenlijke inzet van controle en handhaving te richten op de meest risicovolle schakels de pakkans toeneemt.⁹ Kan u aangeven hoe hoog de pakkans in het mesttransport is? Ook hier zien voornoemde leden graag een onderbouwing. Wordt dit in veiligheids- en handhavingstheorie beschouwd als een effectieve pakkans om tot effectieve naleving van de wet- en regelgeving te komen? De leden ontvangen graag de nalevingsrapportages van de afgelopen 3 jaar. Kan u die met de Eerste Kamer delen?

Kan u aangeven hoeveel bestuurlijke boetes in 2022, 2023, 2024 en 2025 zijn uitgedeeld? Kan u daarbij specificeren hoe hoog de boetes waren, afgezet tegen de maximale boete die voor het betreffende delict geëist kan worden? Kan u daarbij ook aangeven hoeveel onderzoeken in 2025 geleid hebben tot een zaak indienen bij het OM? Kan u als laatste aangeven hoeveel van de ingediende zaken bij het OM in de periode 2022-2025 daadwerkelijk tot vervolging is overgegaan? Wat waren redenen om niet tot vervolging over te gaan?

U beschrijft het aantal strafrechtelijke onderzoeken die in 2023 bij het OM zijn aangeleverd.¹⁰ U geeft verder aan dat in 2024 geen FEK-zaken en IOD-onderzoeken zijn aangeleverd, maar wel meerdere strafrechtelijke onderzoeken bij de NVWA-IOD en FEK naar diverse modus operandi op het meststoffen liepen.¹¹ De aantallen klinken laag ten opzichte van het aantal transporten en de hoeveelheid mest waarbij de eindlocatie onbekend is.

Bent u bekend met het boek 'De bedwelmingfabriek'?¹² In dit boek wordt volgens voornoemde leden een zorgelijk beeld geschetst over de vele drempels die de inspecteurs en teams van NVWA moet slechten voordat er (voor meerdere soorten delicten) tot vervolging kan worden overgegaan. Allereerst intern, waarbij de (culturele) normen voor vervolging erg hoog blijken. Ten tweede bij het OM, die weinig tijd ter beschikking heeft om dit soort zaken succesvol te vervolgen.¹³

Zijn de lage percentages van fysieke controles naar uw mening überhaupt geschikt om te komen tot een effectieve afschrikking bij ondernemers, zodat naleving van de mestwetgeving ondersteund wordt vanuit voldoende gepercipieerde pakkans? Zo ja, hoe onderbouwt u deze stellingname? De pakkans ten opzichte van het aantal transporten lijken naar mening van voornoemde leden erg laag. Kan u aangeven hoeveel van de zaken die strafrechtelijk en/of bestuurlijk worden onderzocht leiden tot boetes en/of uiteindelijk leiden tot vervolging en tot slot hoeveel rechtszaken uiteindelijk leiden tot een straf?

⁹ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 8-9.

¹⁰ Zie Kamerstukken I, 2025/2026, 33.307/36.618, BN, p. 10.

¹¹ In de beantwoordingsbrief wordt verwezen naar: Kamerstukken II, 2024/25, 33 037, nr. 604.

¹² Hofstede, B. (2023). *De bedwelmingfabriek*. Amsterdam: Uitgeverij Pluim.

¹³ Daar niet beschikt wordt over de inhoud van De bedwelmingfabriek, kan derhalve ook geen verificatie uitgevoerd worden van eventuele citaten of inhoudelijke verwijzingen.



datum 3 maart 2026

ons kenmerk 180044

blad 4

In het boetebeleid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland wordt een lange lijst verzachtende en verlichtende factoren weergegeven voor het bepalen van de hoogte van een boete.¹⁴ Hoewel de leden zeer voor transparantie zijn, leest dit volgens deze leden als een handleiding over hoe effectief beroep en bezwaar aan te tekenen tegen een boete in het mestdossier. Kunt u andere voorbeelden geven waarin de Rijksoverheid de opbouw van de hoogte van een boete (en met name ook de matigings- en uitzonderingsgronden) op vergelijkbare wijze heeft uitgewerkt en deze matigingsgronden zo uitgebreid aan de doelgroep van de handhaving communiceert?

Kan u aangeven hoeveel boetes er in 2023, 2024 en 2025 zijn uitgedeeld? Kunt u daarbij ook aangeven hoeveel boetes lager waren dan de theoretische hoogte voor het delict waarvoor de boete werd uitgedeeld, vanwege de verzachtende omstandigheden die in de notitie met het boetebeleid genoemd worden?

In het boetebeleid wordt gemeld dat er sprake kan zijn van een matigingsbeleid van de hoogte van de boete.¹⁵ De leden willen graag weten of zij correct lezen wanneer zij denken dat boetes voor een eerste vergrijp die tijdens een controle 'op afstand' ontdekt worden, het bedrag met 90% gekort kan worden?¹⁶ Betreffen de woorden 'op afstand' hier de administratieve controles waar u naar verwijst wanneer u spreekt over 100% administratieve controles? Ook wordt gemeld dat bij administratieve overtredingen die alleen bij fysieke controle aan het licht kunnen komen, bij een eerste vergrijp 50% gematigd kan worden op het boetebedrag.¹⁷ Betreffen dit ook boetes die worden uitgedeeld tijdens fysieke inspecties die voortkomen uit de risico-gestuurde aanpak? Wat is de reden hiervoor? Ook kan de RVO bij overschrijding van termijnen 10% verminderen. Daarnaast kan bij overschrijding van de redelijke termijn de rechter 5% per half jaar matigen.¹⁸ Zijn bovengenoemde percentages afgeleid van de oorspronkelijke boete? Of van zijn ze afgeleid van de 10% van het bedrag dat resteert na de situatie beschreven in de drie voorgaande vragen? Is het mogelijk dat een oorspronkelijk uitgedeelde boete door de stapeling van matigingen geheel verdampt? Zo ja, hoe vaak gebeurt dat in de praktijk?

Daarnaast wordt beschreven dat bij overtredingen die worden geconstateerd tijdens een herhaalde controle binnen een jaar, ook 50% matiging wordt gehanteerd.¹⁹ Hoe verhoudt dit zich tot de matigingen van de boete die hierboven in het eerste jaar gehanteerd worden? Klopt het dat het eerste jaar 50% of 90% matiging wordt gehanteerd en in het tweede jaar 50%? Of is uitgesloten dat een dergelijke stapelingen van kortingen door de jaren plaatsvindt? Hoe verhoudt die aanpak zich met

¹⁴ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Boetebeleid Meststoffenwet*, hoofdstuk 5 (laatst geldende versie), waarin de factoren voor matiging van bestuurlijke boetes zijn opgenomen, waaronder evenredigheid, verwijtbaarheid, recidive en financiële draagkracht.

¹⁵ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Boetebeleid Meststoffenwet*, hoofdstuk 5 (laatst geldende versie), waarin de factoren voor matiging van bestuurlijke boetes zijn opgenomen, waaronder evenredigheid, verwijtbaarheid, recidive en financiële draagkracht.

¹⁶ RVO, *Boetebeleid Meststoffenwet RVO 2025*, hoofdstuk 5.2.2 (Overtredingen op afstand), p. 32.

¹⁷ RVO, *Boetebeleid Meststoffenwet RVO 2025*, hoofdstuk 5.2.2 (Overige administratieve overtredingen), p. 32–33.

¹⁸ RVO, *Boetebeleid Meststoffenwet RVO 2025*, hoofdstuk 5.2.2.5 (Termijnoverschrijding), p. 33.

¹⁹ RVO, *Boetebeleid Meststoffenwet RVO 2025*, hoofdstuk 5.2.2.11 (Termijnoverschrijding), p. 34.



datum 3 maart 2026

ons kenmerk 180044

blad 5

de risicogerichte aanpak waarbij het gehanteerde narratief volgens deze leden is dat bedrijven die een groter risico hebben vaker gecontroleerd worden en het systeem van controle en handhaving naleving stimuleren?

Gelet op uw toelichting dat de boetehoogte afhankelijk is van diverse omstandigheden, kan worden geconcludeerd dat geen vaste boetehoogte geldt. Ook in het boetebeleid van RVO is het volgens voornoemde leden ingewikkeld om te doorgronden welke sanctie op welke misdaad staat. Zeker met alle matigingsbepalingen die in het beleid zitten. Hoe duidt u dit en hoe verhoudt dit gegeven zich tot de kenbaarheid van de wet en het bijhorende controle en handhavingsinstrumentarium? Als u niet eenvoudig de boetehoogte kan aangeven, hoe kan een agrarisch ondernemer dan goed inschatten wat de straf voor een bepaald delict is?

Is er ooit onderzoek of een analyse gedaan naar een eenvoudiger sanctiesysteem en de matigingen te stoppen? Zo nee, waarom niet Zo ja, kunnen we dit onderzoek ontvangen?

Hoe pakken de matigingen en uitzonderingsposities uit het boetebeleid van RVO uit in combinatie met de extreem lage controlekans van 0.16% van alle transporten in het mestdossier? Levert dit bij elkaar een systeem op dat een in staat is om (gepercipieerde) pakkans heeft en voldoende afschrikking heeft om de naleving van de wetgeving af te dwingen?

Wat zijn uw plannen om de handhaving en controle in het landbouwdossier in lijn te brengen met goede naleving van de wetgeving?

De leden lezen in het coalitieakkoord het volgende: *"wanneer een bedrijf overgaat naar een nieuwe eigenaar buiten de familie worden dier- en fosfaatrechten afgeroomd. [...] Voor de zomer worden de verschillende afromingspercentages na overleg met betrokken partijen vastgesteld, op basis wat vanuit de bredere opgave nodig is."*²⁰

Daarover hebben de leden enkele vervolgvragen. Welke partijen worden betrokken in dit overlegproces? Bent u voornemens regelgeving over afromen zo snel mogelijk in te voeren na overleg met de betrokken partijen? Zo ja, om welke termijn gaat dit? Zo nee, waarom niet? Deze leden ontvangen graag een tijdsplan met betrekking tot de invoering van regelgeving over afromen. Hoe gaat u de doelstellingen op het gebied van het reduceren van stikstofuitstoot en het verbeteren van de waterkwaliteit behalen?

De commissie ziet uit naar de beantwoording van bovenstaande vragen en verzoekt u deze uiterlijk **vrijdag 3 april 12:00 uur** aan de Eerste Kamer aan te bieden.

Hoogachtend,

²⁰ Coalitieakkoord 2026–2030: Aan de slag – Bouwen aan een beter Nederland, D66, VVD en CDA, 30 januari 2026, p. 21



datum 3 maart 2026
ons kenmerk 180044
blad 6

G.J. Oplaat

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit