



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Rapportage

Nederlands mestbeleid 2022





English summary

The Dutch manure policy report provides insight into Dutch livestock farming and the manure market in 2022, participation in derogation in 2022, the enforcement of the Dutch manure policy in 2022 and the progress of the implementation of the Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS). This report fulfils the monitoring and reporting obligations as have been laid down in Commission Implementing Decision (EU) 2022/2069 to grant derogation for the years 2022-2025. In addition, this report also fulfils the reporting obligation as has been laid down in the phosphate rights approval decision (C(2017)8483). This report has been drawn up in collaboration with the executive bodies, the Netherlands Enterprise Agency (RVO) and the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA).

Manure production

The national production of animal manure has remained a similar level compared to the previous year 2021. As part of the national production of animal manure, the total nitrogen production has further decreased to 467,1 million kg nitrogen (ceiling: 489,4 million kg nitrogen). Expressed in phosphate, the manure production in 2022 remained on approximately the same level as compared to 2021 with 150,4 million kg phosphate (ceiling: 150,7 million kg phosphate). These current levels in manure production meet the condition set in Article 4(2) of the Derogation Decision (EU) 2022/2069

The manure production of the dairy farming sector expressed in nitrogen decreased to 269,2 million kg nitrogen in 2022. The manure production of the dairy farming sector expressed in phosphate has increased by a little to 77,2 million kg phosphate. In 2022, the manure production of the pig farming sector expressed in phosphate and nitrogen declined further to 88,6 million kg nitrogen and 34,4 million kg phosphate respectively. The poultry sector also witnessed a further decrease of total manure production. Expressed in terms of nitrogen, the manure production in the poultry sector declined to 53,9 million kg nitrogen and expressed in phosphate it decreased to 22,5 million kg phosphate. The total number of phosphate rights active on the manure market further decreased below 85 million rights.

Derogation farms

The year 2022 witnessed a relatively big decline in the total number of applications for derogation permits, from 16,869 in 2021 to 15,385 in 2022. This comes down to a decrease of about 8.8%. The decline in total acreage that falls under derogation is in comparison to the decline in the number of farms that applied for a derogation smaller, even though the decline in total acreage is also bigger compared to previous years (4.8%). Presumably, this stark decrease has been caused by the late disclosure of the Derogation Decision (EU) 2022/2069 in September 2022.

On the 15th of May 2023, all farms which had applied for a derogation permit for the year 2022 had been checked administratively whereas 3% of these farms had been inspected physically. In order to meet the 5%-criteria of physical inspections as laid down in the Derogation Decision EU(2022)2069, the remaining 2% of inspections (313 farms) will be completed in the coming months. Subsequently, the results of these last 2% of physical inspections will be reported in the Dutch manure policy report on 2023.

The remainder of physical inspections over the year 2022 was caused by the late disclosure on the Derogation Decision EU(2022)2069 on the 30th of September 2022. After the applications for a derogation permit had been opened until the 15th of November 2022, all administrative checks took place before the physical inspections could commence. For this reason the physical inspections of derogation farms could only start towards the beginning of 2023. The compliance rate of medio May 2023 controlled derogation farms is high (99.9%), as it was in previous years.

Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS)

As part of the Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS) monitoring and enforcement of the Dutch manure policy are focused on the three identified risk areas – the Peel, the Gelderse Vallei and Twente – and on the most risky links in the manure chain – intermediaries and co-digesters. In light of the Enhanced Manure Enforcement Strategy, RVO performed more administrative controls in 2022 with a special focus on intermediaries. The average monitoring intensity of physical inspections performed by NVWA (the total percentage of physically inspected farms) was 3% in 2022, approximately similar to the year 2021. In 2022 physical inspections were mainly directed at intermediaries (about 25% of all intermediaries were physically inspected). Furthermore, the condition to inspect 5.5% of all pig farms has been met as well: in 2022 the monitoring intensity on pig farms was 6%. The enforcement rate (the percentage of controls at which an infringement was found) remained approximately on an equal level compared to earlier years.

The continued implementation of the Enhanced Manure Enforcement Strategy evolved positively in 2023. As part of the area-specific approach risk analyses are made whereupon physical inspections are planned and performed by RVO and NVWA in cooperation with the Water Boards and Environmental Agencies, and, if possible, with the Public Prosecution Authority and the National Police. Furthermore, communication and the sharing of information are an important part of the area-specific approach. In the year 2022, pilots were run in preparation of the introduction of real-time reporting of manure transport (rVDM) on the 1st of January 2023. Currently, approximately 99% of all manure transports in the Netherlands are registered via rVDM.



Nederlandse samenvatting

De rapportage Nederlands mestbeleid geeft inzicht in de Nederlandse veehouderij en mestmarkt in 2022, de deelname aan derogatie in 2022, de handhaving van het Nederlands mestbeleid in 2022 en de voortgang van de implementatie van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest. Deze rapportage geeft invulling aan de monitorings- en verslagleggingsverplichting als opgenomen in de derogatiebeschikking (EU) 2022/2069. Tevens wordt in de voorliggende rapportage invulling gegeven aan de rapportageverplichting van de goedkeuringsbeschikking fosfaatrechten (C(2017) 8483). Deze rapportage is in samenwerking met de uitvoeringsinstanties, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), tot stand gekomen.

Mestproductie

De nationale productie van dierlijke mest is met 73,5 miljoen ton in 2022 ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van het jaar daarvoor. De totale stikstofproductie is hierbij verder gedaald naar 467,1 miljoen kg stikstof (plafond: 489,4 miljoen kg stikstof). Uitgedrukt in fosfaat is de mestproductie in 2022 ongeveer gelijk gebleven met 150,4 miljoen kg (plafond: 150,7 miljoen kg fosfaat). Hiermee voldoet Nederland aan de gestelde voorwaarde in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU. De mestproductie van de melkveehouderij uitgedrukt in stikstof is verder gedaald naar 269,2 miljoen kg stikstof. De mestproductie van de melkveehouderij uitgedrukt in fosfaat is lichtelijk toegenomen naar 77,2 miljoen kg fosfaat. In 2022 is de mestproductie van varkens uitgedrukt in fosfaat en stikstof verder gedaald naar respectievelijk 88,6 miljoen kg stikstof en 34,4 miljoen kg fosfaat. Ook de pluimveesector kent een verdere daling van de mestproductie. Uitgedrukt in stikstof is de mestproductie in de pluimveesector gedaald naar 53,9 miljoen kg stikstof en uitgedrukt in fosfaat gedaald naar 22,5 miljoen kg fosfaat. Het totaal aantal fosfaatrechten in de markt in 2022 is gedaald tot onder de 85 miljoen rechten.

Derogatiebedrijven

In 2022 was er een relatief grote afname van het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning, van 16.869 in 2021 naar 15.385 in 2022, wat neerkomt op een daling van zo'n 8,8%. Deze sterke daling komt vermoedelijk door de late bekendmaking van de derogatiebeschikking in september 2022. De afname van het landbouwareaal van landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie is in verhouding kleiner dan de

afname van het aantal meldingen voor derogatie, ook al is ook deze afname groter dan voorgaande jaren (4,8%).

Op 15 mei 2023 waren alle bedrijven die derogatie hadden aangevraagd voor het jaar 2022 administratief gecontroleerd en was - ondanks de late bekendmaking van de derogatiebeschikking - reeds 3% van de bedrijven fysiek gecontroleerd. Om te voldoen aan de 5% die wordt voorgeschreven in de derogatiebeschikking 2022/2069/EU, zullen de inspecties op de overige 2% (313 derogatiebedrijven) in de aankomende maanden worden afgerond. Over de uitkomsten van deze inspecties wordt gerapporteerd in de rapportage Nederlands mestbeleid over 2023. De doorloop in 2023 van fysieke inspecties op de derogatievoorwaarden voor 2022 houdt verband met de late bekendmaking van de derogatieverlening op 30 september 2022. Nadat de inschrijvingen voor derogatie opengesteld waren tot 15 november 2022 moesten eerst de administratieve controles plaatsvinden voordat de fysieke inspecties op derogatiebedrijven pas in januari 2023 van start konden gaan. Het nalevingspercentage van de tot medio mei 2023 gecontroleerde derogatiebedrijven is, net als in voorgaande jaren, hoog met 99,9%.

Versterkte Handhavingsstrategie Mest (VHS Mest)

Met de Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest wordt controle en handhaving risicogericht ingezet in de drie geïdentificeerde risicogebieden - de Peel, de Gelderse Vallei en Twente - en op de meest risicovolle schakels in de mestketen – intermediaire ondernemingen en co-vergisters. In 2022 zijn er in het kader van de VHS Mest meer administratieve controles uitgevoerd door RVO, in het bijzonder gericht op intermediaire ondernemingen. De gemiddelde toezichtintensiteit van fysieke inspecties door de NVWA (percentage individueel fysiek gecontroleerde bedrijven) is in 2022 ongeveer gelijk aan het jaar ervoor (3%). Ook in 2022 is er met name ingezet op fysieke inspecties bij intermediaire ondernemingen (25%). In 2022 is voldaan aan de derogatievoorwaarde om 5,5% van de varkensbedrijven te controleren. De toezichtintensiteit op varkenshouderijen lag op 6%. Het handhavingspercentage (percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld) is in 2022 ongeveer gelijk gebleven in vergelijking met voorgaande jaren.

In het jaar 2023 verloopt de voortgang van de implementatie van de VHS Mest goed. Ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak worden gezamenlijk risicoanalyses gemaakt, inspecties ingepland en uitgevoerd door RVO, NVWA, waterschappen en omgevingsdiensten en waar mogelijk ook het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie. Ook is er aandacht voor communicatie en kennisoverdracht in de samenwerking ten behoeve van de gebiedsgerichte aanpak. 1 januari 2023 is realtime verantwoording van mesttransporten (rVDM) definitief ingevoerd. Momenteel wordt zo'n 99% van alle mesttransporten binnen Nederland via rVDM geregistreerd.

Inhoudsopgave

English summary	2
Nederlandse samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Rapportageverplichtingen en leeswijzer	8
2. Mestproductie	10
2.1 Trends in omvang veestapel	10
2.2 Trends in mestproductie	10
2.3 Trends in productierechten	12
2.3.1 Fosfaatrechten	12
2.4 Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien	13
2.5 Resultaten Derogatie 2022	14
2.5.1 Derogatie spreiding per gemeente	14
3. Controle en handhaving	15
3.1 Controle en handhaving derogatie	15
3.2 Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest	18
3.2.1 Toezicht en handhaving	19
3.2.1.1 Algemeen toezicht en handhaving	20
3.2.1.2 Risicogericht handhaven	24
3.2.1.3 Gebiedsgericht handhaven	25
3.2.1.4 Gericht handhaven op risicovolle schakels	25
3.2.1.5 Informatie over strafrechtelijk onderzoek door de NVWA	26
3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling	27
3.2.3 Voortgang implementatie VHS Mest in 2023	27
Bijlage 1	31
Bijlage 2	34



1. Inleiding

De voorliggende rapportage geeft inzicht in de ontwikkeling in de Nederlandse veehouderij en mestmarkt en de uitvoering en handhaving van het Nederlands mestbeleid in 2022. Deze rapportage geeft invulling aan de monitorings- en verslagleggingsverplichting als opgenomen in de derogatiebeschikking (EU) 2022/2069.¹ In de derogatiebeschikking is een rapportageverplichting opgenomen ten aanzien van trends in de veehouderij en derogatiebedrijven, reeds onderdeel van voorgaande derogatiebeschikkingen, en een rapportageverplichting ten aanzien van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest (VHS Mest).² Deze strategie is erop gericht om de naleving van de mestregelgeving te verhogen en fraude tegen te gaan. Tevens wordt in de voorliggende rapportage invulling gegeven aan de rapportageverplichting van de goedkeuringsbeschikking fosfaatrechten (C(2017) 8483). Deze rapportage is in samenwerking met de uitvoeringsinstanties, RVO en de NVWA, tot stand gekomen.

Deze rapportage over het jaar 2022 is de vijfde rapportage waarin wordt gerapporteerd over de handhaving in het mestdomein en de Versterkte Handhavingsstrategie Mest die dateert van september 2018. De 'Voortgangsrapportage Handhaving en Uitvoering Mestbeleid 2018' was de eerste rapportage over al deze onderdelen, gevolgd door een update in november 2019 met betrekking tot de VHS Mest. De 'Rapportage Nederlands Mestbeleid 2019' van juni 2020 was de rapportage over het eerste volledige implementatiejaar van de VHS Mest.³ Voorliggende rapportage geeft de cijfers over 2022 weer als verwerkt tot en met 16 mei 2023. De rapportage over 2022 heeft eenzelfde opzet als de rapportages over 2019, 2020 en 2021 en bestrijkt het vierde implementatiejaar van de VHS Mest.

1.1 Rapportageverplichtingen en leeswijzer

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (artikel 1). Het Nederlands mestbeleid implementeert de Nitraatrichtlijn. Op grond van artikel 3, eerste lid en bijlage 1 van de Nitraatrichtlijn is het gehele Nederlands grondgebied aangewezen als een kwetsbare zone. Op basis van artikel 5 van de Nitraatrichtlijn zijn opeenvolgende actieprogramma's opgesteld om te voldoen aan de verplichtingen en doelen van de Nitraatrichtlijn. In het jaar 2022 betrof dit het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022-2025) en het addendum daarop.⁴

Op grond van bijlage 3, tweede lid onderdeel b, Nitraatrichtlijn is op 30 september 2022 aan Nederland een derogatie verleend voor de jaren 2022 tot en met 2025 (Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069).⁵ De Europese Commissie heeft besloten de huidige derogatie in te richten als een overgangsmaatregel waarbij Nederland na 2025 geen derogatie meer zal krijgen. Dit betekent dat de hoeveelheid dierlijke mest die per hectare op of in de grond mag worden gebracht stapsgewijs wordt afgebouwd naar uiteindelijk 170 kg stikstof per hectare uit dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn in 2026. Voor het jaar 2022 gold dat landbouwbedrijven met een derogatievergunning nog maximaal 230 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare mochten aanwenden in met nutriënten verontreinigde gebieden en maximaal 250 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare in andere gebieden.

¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2022, L 277).

² Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-856981.pdf>.

³ Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/01/rapportage-nederlands-mestbeleid-2019>.

⁴ Kamerstukken 33037, nr. 431 en 437.

⁵ Beschikbaar op: [Publications Office \(europa.eu\)](https://publications-office.europa.eu). In december 2005 heeft de Europese Commissie aan Nederland een derogatiebeschikking afgegeven voor de periode 2006-2009. De derogatiebeschikking is in februari 2010 verlengd tot en met 31 december 2013 en op 16 mei 2014 is opnieuw een derogatiebeschikking afgegeven voor de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2017. 31 mei 2018 is de derogatie verlengd voor de periode 2018-2019. Voor de jaren 2020 en 2021 is een derogatiebeschikking verleend op 17 juli 2020.

De derogatiebeschikking 2022/2069/EU bevat ten aanzien van monitoring en verslaglegging voor 2022 geen aanvullende voorwaarden ten opzichte van wat op basis van de derogatiebeschikking 2020 (2020/1073/EU) voor 2021 gold. Net als de voorgaande derogatiebeschikking kent de derogatiebeschikking een monitoringsverplichting van derogatiebedrijven (artikel 10, eerste lid) en de verplichting om administratieve controles uit te voeren bij alle derogatievergunningaanvragen en 5% van de bedrijven waaraan een vergunning is verleend fysiek te inspecteren (artikel 11, eerste en tweede lid). De verslagleggingsverplichting van artikel 12 was ook onderdeel van voorgaande derogatiebeschikkingen. De gegevens ten aanzien van trends in de omvang van de veestapel (artikel 12, eerste lid, sub b) en trends in de nationale productie van dierlijke mest (artikel 12, eerste lid, sub c) en de excretiecoëfficiënten voor varkens- en pluimveemest worden weergegeven in respectievelijk hoofdstuk 2.1, hoofdstuk 2.2 en hoofdstuk 2.4. De naleving van de algemene voorwaarden van artikel 4 (artikel 12, eerste lid, sub d) wordt over gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1. De kaarten, als gevraagd in artikel 12, eerste lid, sub e, zijn opgenomen in bijlage 1. De administratieve en fysieke controle van derogatiebedrijven als neergelegd in artikel 11 eerste en tweede lid en de evaluatie daarvan van artikel 12 eerste lid sub g zijn opgenomen in hoofdstuk 2.5 en hoofdstuk 3.1.

In de derogatiebeschikking 2022/2069/EU is de voorwaarde gesteld in artikel 4 zesde lid dat Nederland verder uitvoering geeft aan de versterkte handhavingsstrategie. Deze strategie is in september 2018 vastgesteld en ter informatie aangeboden aan de Europese Commissie. Deze Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest adresseert onder andere de inzet op risicogericht handhaven, de identificatie en aanpak van deelgebieden en actoren met een hoger risico, te weten intermediairs en covergisters, en de invoering van realtime verantwoording van mesttransporten. Bovenstaande aspecten zijn onderdeel van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU, respectievelijk artikel 4, zesde lid, sub a tot en met e. Daarop aanvullend is in de derogatiebeschikking 2020/1073/EU (artikel 4, tweede lid, sub h) opgenomen dat 5,5 % van de varkenshouderijen individueel geïnspecteerd dienen te worden. Deze voorwaarde is eveneens opgenomen in de derogatiebeschikking 2022/2069/EU (artikel 4, zesde lid, sub f). Aan deze bepalingen van de derogatiebeschikking wordt gevolg gegeven in hoofdstuk 3.2 dat betrekking heeft op handhaving en de VHS Mest in 2022.

Op 19 december 2017 is de staatssteun ten aanzien van de introductie van een stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij goedgekeurd (goedkeuringsbeschikking SA.46349 (2017/N)).⁶ Zoals in iedere goedkeuringsbeschikking voor staatssteun het geval is, wordt daarin aangegeven hoe gerapporteerd dient te worden over de verleende steun. In de goedkeuringsbeschikking fosfaatrechten wordt aangegeven dat de rapportage onder andere gegevens dient te bevatten over het aantal toegewezen rechten, gegevens over de categorieën landbouwers aan wie deze worden toegewezen, het aantal verhandelde rechten, het aantal afgeroomde rechten, het aantal door de fosfaatbank verleende niet-verhandelbare rechten en aan welke categorieën deze zijn verleend. Aan deze rapportageverplichting wordt invulling gegeven in hoofdstuk 2.3.

⁶ SA.46349 (2017/N), beschikbaar op: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_46349.

2. Mestproductie

2.1 Trends in omvang veestapel

Met tabel 1 wordt invulling gegeven aan artikel 12, eerste lid, sub b van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU. Het geeft de omvang van de veestapel op landbouwbedrijven in Nederland weer voor de periode 2002 – 2022. De getallen zijn gebaseerd op de landbouwtelling en geproduceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Tabel 1: Trends in omvang veestapel

Diergroep	2002 ⁷	2006	2015	2018	2020	2021	2022*
Melk- en fokvee	2.739.060	2.536.590	2.958.640	2.655.990	2.528.190	2.537.780	2.552.320
w.v. melk- en kalfkoeien	1.485.370	1.419.720	1.621.770	1.623.040	1.593.071	1.571.340	1.570.670
w.v. jongvee	1.253.690	1.116.870	1.336.870	1.032.950	935.119	966.440	981.650
Schape	1.183.450	1.376.440	946.180	866.530	890.471	860.150	854.220
Geiten	254.550	309.610	469.750	587.770	632.616	643.360	645.030
Overige graasdieren	349.220	333.730	384.380	336.130	328.920	333.890	337.050
w.v. vlees- en weidevee	228.590	205.990	265.990	248.610	238.530	236.290	239.450
w.v. paarden en pony's	120.630	127.740	118.390	87.520	90.390	97.600	97.600***
Varkens	11.647.680	11.355.970	12.602.890	12.416.160	11.950.238	11.456.830	11.278.860
w.v. vleesvarkens	5.591.040	5.475.690	5.803.700	5.591.910	5.445.946	5.261.680	5.155.620
Pluimvee	103.650.600	94.335.000	108.607.800	103.037.700	103.300.727	101.155.900	98.784.600
w.v. kippen	101.051.900	91.782.300	106.762.900	101.290.100	101.863.117	99.887.500	97.532.800
w.v. slachteenden	852.400	1.043.300	932.200	908.300	819.191	632.300	644.600
w.v. kalkoenen	1.450.600	1.139.800	863.000	635.900	585.134	604.100	575.600
w.v. overig pluimvee	295.700	369.600	49.700	203.400	33.285	32.000	32.100
Vleeskalveren	713.320	843.730	909.230	998.210	1.071.279	1.046.510	1.042.400
Overige staldieren	994.700	1.027.900	1.404.100	1.244.800	1.042.166	321.300	300.400
w.v. konijnen	370.900	323.500	381.100	331.700	334.963	321.300	300.400
w.v. edelpelsdieren	623.800	704.400	1.023.000	913.100	707.203	**	**

* 2022 betreffen voorlopige cijfers (definitieve cijfers zijn eind juni beschikbaar).

** Niet meer opgenomen in het overzicht van het CBS.⁸

*** Omdat pony's en paarden niet waren opgenomen in de landbouwtelling in 2022 is door het CBS hetzelfde cijfer aangehouden als voor 2021.

2.2 Trends in mestproductie

Met tabel 2 wordt invulling gegeven aan artikel 12, eerste lid, sub c van derogatiebeschikking 2022/2069/EU. Deze tabel bevat de cijfers over de nationale mestproductie in termen van kilogrammen mest, stikstof en

⁷ De jaartallen in deze en opvolgende tabellen zijn gekozen op basis van ontwikkelingen in het Nederlandse mestbeleid sinds 2002 (2002: mestproductieniveau uitgedrukt in stikstof en fosfaat dat tot de derogatiebeschikking 2022-2025 (2022/2069/EU) het mestproductieplafond was; 2006: invoering van het gebruiksnormenstelsel; 2015: invoering van het fosfaatrechtenstelsel; 2018: start Versterkte Handhavingsstrategie Mest). Daarnaast zijn de gegevens van de laatste drie jaren weergegeven om zo de recente ontwikkeling te laten zien.

⁸ Op 8 januari 2021 is het verbod op de pelsdierhouderij, in verband met de vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij, van kracht geworden (Staatscourant 2020, 555).

fosfaat. Het betreft de definitieve excretie zonder correctie en zonder uit te gaan van de middeling met betrekking tot ruwvoer in de melkveehouderij. Er is dus niet gecorrigeerd voor stikstofverliezen die plaatsvinden in de stal en in de opslag.

Tabel 2: Trends in mestproductie

Mestproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2018	2020	2021	2022
Melk- en fokvee	47.983	46.470	55.778	55.236	55.276	54.925	55.090
Schapen en geiten	1.552	1.737	1.708	1.815	1.908	1.857	1.910
Overige graasdieren	5.047	4.756	3.579	3.213	2.980	3.038	3.024
Varkens	12.272	1.1787	10.458	10.022	9.550	9.097	8.919
Pluimvee	1.863	1.471	1.426	1.311	1.255	1.273	1.257
Vleeskalveren	2.725	2.975	3.154	3.368	3.256	3.259	3.325
Overige staldieren	84	88	223	198	101	14	13
Totaal Nederland	71.527	69.284	76.326	75.163	74.328	73.462	73.538
Stikstofproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2018	2020	2021	2022
Melk- en fokvee	281,8	254,1	282,8	289,9	286,5	273,0	269,2
Schapen en geiten	16,2	12,4	11,7	14,7	15,9	15,4	15,8
Overige graasdieren	33,3	29,5	20,6	20,4	19,1	19,3	19,0
Varkens	99,1	102,4	99,3	96,6	91,8	88,9	88,6
Pluimvee	60,3	57,7	62,0	56,8	54,7	54,3	53,9
Vleeskalveren	11,4	13,0	18,1	22,6	20,3	19,8	20,4
Overige staldieren	2,3	2,2	2,9	2,3	1,2	0,3	0,3
Totaal Nederland	504,4	471,2	497,5	503,4	489,4	471,0	467,1
Fosfaatproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2018	2020	2021	2022
Melk- en fokvee	84,9	78,8	92,8	78,7	73,6	74,2	77,2
Schapen en geiten	4,7	4,3	4,3	4,5	4,5	4,6	4,7
Overige graasdieren	10,4	10,0	7,3	6,3	5,6	6,0	5,8
Varkens	39,7	42,8	40,1	37,6	36,7	34,5	34,4
Pluimvee	27,4	26,9	28,3	25,8	24,1	23,2	22,5
Vleeskalveren	4,4	5,2	5,8	7,9	5,7	5,4	5,6
Overige staldieren	1,4	1,2	1,4	1,1	0,6	0,2	0,1
Totaal Nederland	172,9	169,2	180,1	161,8	150,7	148,0	150,4

* Binnen 'Overige staldieren' worden vanaf 2021 pelsdieren niet meer meegenomen, voorheen nog wel.

In 2022 is de totale mestproductie uitgedrukt in kilogrammen ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 2021. De stikstofproductie is verder gedaald naar 467,1 miljoen kg en ligt daarmee onder het plafond van 489,4 miljoen kg stikstof als neergelegd in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). Daarnaast is de productie van fosfaat in dierlijke mest ongeveer gelijk gebleven met 150,4 miljoen kg fosfaat, dat daarmee onder het niveau van 150,7 miljoen kg fosfaat, als beschreven in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking, ligt.

De productie van stikstof door melk- en fokvee is verder gedaald naar 269,2 miljoen kg stikstof en ligt daarmee onder het sectorale plafond van 281,8 miljoen kg stikstof. De fosfaatproductie van melk- en fokvee in 2022 is ten opzichte van de voorgaande twee jaren wat gestegen naar 77,2 miljoen kg fosfaat, maar blijft wel onder het plafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat. In 2022 is de stikstof- en fosfaatproductie van varkens vrijwel hetzelfde gebleven als in 2021, met 88,6 miljoen kg stikstof en 34,4 miljoen kg fosfaat en ligt daarmee onder de sectorplafonds van 99,1 miljoen kg stikstof en 39,7 miljoen kilogram fosfaat. De stikstofproductie van pluimvee is in 2022 ten opzichte van 2021 iets gedaald naar 53,9 miljoen kg stikstof,

waarmee de productie onder het sectorale plafond van 60,3 miljoen kg stikstof blijft. De fosfaatproductie van pluimvee is verder gedaald tot 22,5 miljoen kg fosfaat en blijft daarmee onder het sectorale plafond van 27,4 miljoen kilogram fosfaat.

2.3 Trends in productierechten

Tabel 3: Trends in productierechten⁹

Productierechten in omloop		2018	2020	2021	2022
Varkensrechten	Concentratiegebied Zuid	4.900.376	4.805.725	4.315.466	4.200.454
	Concentratiegebied Oost	2.283.094	2.256.020	2.178.875	2.075.999
	Overig	1.513.368	1.523.995	1.553.341	1.585.881
	Totaal	8.696.839	8.585.740	8.047.682	7.987.053
Pluimveerechten		67.162.161	67.160.662	67.160.550	67.040.857
Fosfaatrechten		85.712.933	85.567.475	85.073.261	84.659.638

In 2020 is de regeling Sanering varkenshouderijen van start gegaan. Eigenaars van varkenshouderijen in de concentratiegebieden Zuid en Oost konden middels deze regeling een subsidie aanvragen om te stoppen met hun bedrijf met als doel de geuroverlast in veedichte gebieden terug te brengen.¹⁰ Daarnaast is in enkele provincies dat jaar ook een Ruimte voor Ruimteregeling ingegaan. In 2021 waren de effecten van deze saneringsmaatregelen duidelijk zichtbaar. In 2022 zet deze daling in mindere mate voort. Daarnaast is het aantal fosfaatrechten in 2022 verder gedaald door de afoming van rechten bij overdrachten.

2.3.1 Fosfaatrechten

Tabel 4: Toekenning fosfaatrechten

Toekenning fosfaatrechten	fosfaatrechten
Aan grondgebonden bedrijven ¹¹	26.464.800
Aan niet-grondgebonden bedrijven	59.880.696
Totaal	86.345.496

Op de niet-grondgebonden bedrijven is per 1 januari 2018 een generieke korting van 8,3% toegepast op het aantal toegekende fosfaatrechten op basis van de referentiedatum van 2 juli 2015. Dit is destijds gedaan om de fosfaatproductie van melkvee terug te brengen onder het op dat moment geldende productieplafond¹². Het aantal toegedeelde rechten aan niet-grondgebonden bedrijven, zoals weergegeven in de tabel, is inclusief deze generieke korting. Volledig grondgebonden bedrijven waren vrijgesteld van de generieke korting.

Tabel 5: Handel in fosfaatrechten, afoming en fosfaatbank

Handel in fosfaatrechten, afoming en fosfaatbank	2018	2020	2021	2022
Totaal overgedragen rechten	5.333.159	5.786.123	5.799.475	4.834.802
Afgeroomde rechten	422.971	522.876	517.734	371.256
Rechten in fosfaatbank	0	0	124.880	742.095

⁹ De aangehouden peildatum is 1 januari van het volgende jaar.

¹⁰ Zie ook: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sanering-varkenshouderijen>.

¹¹ Grondgebonden als gedefinieerd in de goedkeuringsbeschikking SA.46349 (2017/N), o. 28 p. 6.

¹² Dit betrof derogatiebeschikking 2014/291/EU waarin het mestproductieniveau voor fosfaat en stikstof van 2002 werd voorgeschreven als plafond.

Bij het overdragen van fosfaatrechten wordt een percentage van de overgedragen fosfaatrechten afgeroomd. De afgeroomde rechten zijn tot 15 februari 2021 doorgehaald en vanaf die datum toegevoegd aan de fosfaatbank, omdat het aantal fosfaatrechten in gebruik voor het houden van melkvee onder het fosfaat sectorplafond van 84,9 miljoen kg fosfaat was gekomen. Van de huidige fosfaatrechten is ruim 600.000 kg in gebruik voor het houden van jongvee van vleesvee.¹³ De fosfaatbank is in 2022 niet opengesteld.

2.4 Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien

De definitieve excretiefactoren (berekening van excretie waarbij opname van voer wordt verminderd met vastlegging in dierlijke producten) voor 2022 zijn nog niet bekend. Tabel 6 geeft de definitieve excretiefactoren voor 2021. De excretiefactoren zijn berekend door de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM), die achteraf zo goed mogelijk heeft berekend wat de inhoud van het rantsoen is geweest en zodoende de mestproductie heeft berekend. Voor een verdere toelichting ten aanzien van het vaststellen van de excretiefactoren zie de website van het CBS: <https://longreads.cbs.nl/dierlijke-mest-en-mineralen-2018/uniforme-rekenmethodiek/>.

Tabel 6: Mestproductie en mineralenuitscheidingsfactoren van melk- en kalfkoeien, varkens en pluimvee (Bron CBS; definitieve cijfers 2021)

Diercategorie	Excretiefactoren			
	Mestproductie		Mineralenuitscheiding	
	Drijfmest	Vaste mest	Stikstof	Fosfaat
	kg/dier/jaar	kg/dier/jaar	kg N/dier/jaar	kg 205/dier/jaar
Melk- en kalfkoeien*			142,3	39,3
Varkens				
• Vleesvarkens	1000		11,6	4,1
• Opfokzeugen en -beren	1200		15,0	6,6
• Gedekte zeugen, kraamzeugen en overige fokzeugen**	4500		31,5	14,6
• Opfokberen. 50 kg en meer	1200		15,0	6,6
• Dekrijpe beren	3200		21,9	11,2
Kippen				
• Vleeskuikens		11,6	0,44	0,12
• Ouderdieren van vleesrassen, jonger dan 19 weken		8,2	0,30	0,21
• Ouderdieren van vleesrassen, 19 weken en ouder		20,0	0,96	0,47
• Leghennen, jonger dan 18 weken		6,5	0,37	0,17
• Leghennen, 18 weken en ouder		17,5	0,80	0,40
Vleeseenden en kalkoenen				
• Vleeseenden		45,0	0,68	0,36
• Kalkoenen		60,0	1,65	0,69

* Gebaseerd op het gemiddelde in Nederland voor alleen de stal periode. Weide periode 2021 is niet bekend.

** Inclusief biggen

¹³ Zie hiervoor de brief aan de Tweede Kamer van 18 mei 2020. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/voortgang-verlenging-derogatie-en-diverse-dossiers-mestbeleid>.

2.5 Resultaten Derogatie 2022

Tabel 7: Aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2022

Derogatievergunningen 2022	Aantallen
Aanvragen geregistreerd	15.385
Aanvragen te laat / ingetrokken door ondernemer/ uitgesloten	108
Verleende vergunningen	15.277

Tabel 8: Ontwikkeling aantal aanmeldingen derogatievergunning

Jaar	Aanmeldingen	Vershil % huidig jaar t.o.v. voorgaand jaar	Landbouwgrond totaal ha	Grasland ha	Percentage grasland
2006	25.415	0,0%			
2015	19.812	2,3%	834.529	738.448	89%
2018	18.146	-5,5%	779.022	684.528	88%
2019	18.118	-1,4%	812.350	717.611	88%
2020	17.041	-4,9%	764.751	667.596	87%
2021	16.869	-1,0%	753.338	662.925	88%
2022	15.385	-8,8%	717.483	630.939	88%

In 2022 was er een relatief grote afname van het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning. Dit komt vermoedelijk door de late bekendmaking van de derogatiebeschikking (30 september 2022), na het bemestingsseizoen. De afname van het landbouwareaal van landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie is in verhouding kleiner dan de afname van het aantal aanmeldingen voor derogatie, ook al is ook deze afname groter dan voorgaande jaren (-4,8%).

2.5.1 Derogatie spreiding per gemeente

Zie bijlage 1.

3. Controle en handhaving

3.1 Controle en handhaving derogatie

Tabel 9: Administratieve controles derogatie 2022

Administratieve controleresultaten derogatievoorwaarden 2022	Aantallen
Aantal administratieve controles 2022	15.277
Aantal na eerste controle akkoord	15.247
Aantal na eerste controle niet-akkoord	30
Bevindingen niet-akkoord	30
Opgave eindvoorraad meststoffen 2021	21
80% grasland eis	8
Rapport van bevindingen NVWA	1
Hersteld / verdiepend onderzoek = akkoord	0
Hersteld / verdiepend onderzoek = in onderzoek of akkoord NVWA	20

Meer bedrijven dan voorgaande jaren voldeden aan de administratieve controle die op alle bedrijven met een derogatievergunning wordt uitgevoerd (30 afwijkingen ten opzichte van 122 in 2021). Dit komt omdat de derogatie pas laat in het jaar (oktober-november 2022) aangevraagd kon worden waardoor bedrijven die een derogatievergunning aanvroegen in grote mate konden inschatten of zij over dat jaar aan de voorwaarden voldeden.

Tabel 10: Fysieke controles derogatie 2021

Fysieke controleresultaten derogatievoorwaarden¹⁴	Aantallen
Aantal fysieke controles 2022¹⁵	451
Aantal akkoord	423
Aantal niet-akkoord	28
Percentage akkoord	94%
Percentage niet-akkoord	6%
Bevindingen niet-akkoord¹⁶	114
Bemestingsplan	8
Grondbemonstering	20
80% grasland	0
Overige voorwaarden	7
Fosfaatkunstmest verbod	0
Overige bevindingen bedrijfsinspectie (niet derogatie)	12
Vervolgacties en/of sanctiemaatregelen	
Schriftelijke waarschuwing	17
Rapporten van bevindingen naar RVO	23

Van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2022 zijn er tot en met 15 mei 451 fysiek gecontroleerd. In vergelijking met voorgaande jaren voldeed een groter aandeel van de fysiek gecontroleerde bedrijven aan de derogatievoorwaarden (6% niet-akkoord ten opzichte van 12% niet-akkoord in 2021).

Op 15 mei was 3% van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2022 fysiek geïnspecteerd. Om te komen tot de inspectie van 5% van de bedrijven met een derogatievergunning in 2022, als verplicht in de derogatiebeschikking, zal de overige 2% (313 inspecties) nog worden uitgevoerd. Nadat de derogatiebeschikking op 30 september 2022 werd gepubliceerd, zijn eerst de inschrijvingen voor derogatie opengesteld tot 15 november 2022, gevolgd door administratieve controles waarna de eerste fysieke inspecties pas begin 2023 van start konden gaan. Over deze 313 inspecties over 2022, die in de komende maanden worden afgerond, zal in de rapportage van 2023 worden gerapporteerd.

¹⁴ Bij fysieke derogatie-inspecties is het mogelijk dat, gezien een bedrijf ook op andere aspecten dan de derogatievergunning kan worden gecontroleerd, een inspectie resulteert in een akkoord voor de derogatievoorwaarden en voor de gehele inspectie als niet-akkoord. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen de aantallen akkoord/niet-akkoord in deze tabel met de tabel in bijlage 2 waar de aantallen op inspectie-niveau worden vermeld.

¹⁵ Op 15 mei was 3% van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2022 fysiek geïnspecteerd. Over de nog uit te voeren 313 inspecties over het jaar 2022 zal in de rapportage van 2023 worden gerapporteerd.

¹⁶ Op één bedrijf kan sprake zijn van het niet voldoen aan meerdere derogatievoorwaarden, die leiden tot één niet-akkoord.

Tabel 11: Totaal controles en derogatievergunningen 2022

Derogatie 2022		Aantallen			
Administratieve controle vergunningen		15.277			
Fysieke controle vergunningen		451			
Controle percentage administratieve controles		100%			
Controle percentage fysieke controles tot 15 mei 2023		3%			
Ingetrokken derogatievergunningen 2022		10			
Intrekken derogatievergunning 2022: 80% grasland eis		8			
Intrekken derogatievergunning 2022: opgave eindvoorraad		0			
Intrekken derogatievergunning 2022: overig		1			
Intrekken derogatievergunning 2022: rapport van bevindingen NVWA ¹⁷		1			
Percentage voldaan aan de voorwaarden		99,9%			
Percentage niet-voldaan aan de voorwaarden		0,1%			
Netto aantal toegekende derogatievergunningen 2022 ¹⁸		15.277			
Derogatie	2018	2019	2020	2021	2022
Percentage voldaan aan de voorwaarden	99,8%	99,8%	99,9%	99,9%	99,9%
Percentage niet-voldaan aan de voorwaarden	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%

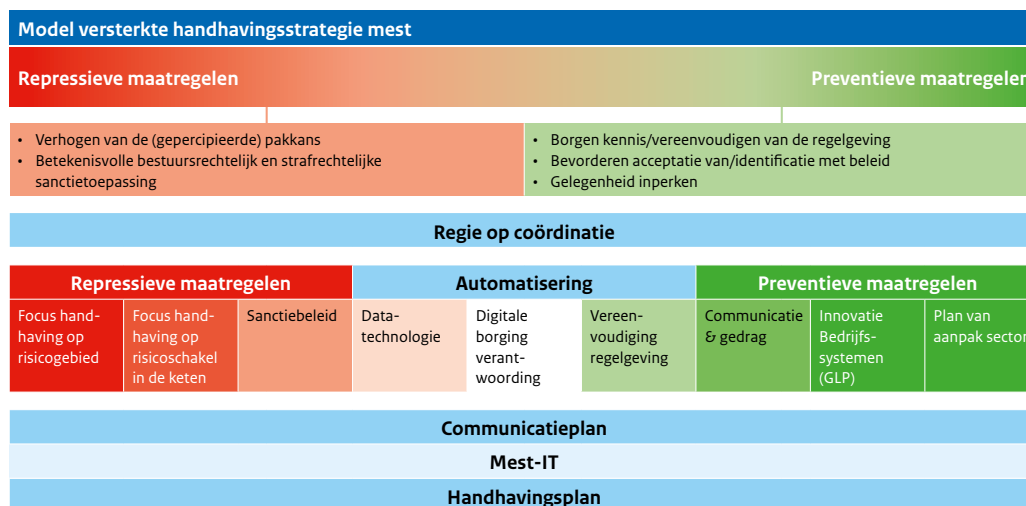
In 2022 was het aantal bedrijven dat een derogatievergunning heeft aangevraagd en voldeed aan de voorwaarden na administratieve en fysieke controles hoog, evenals in eerdere jaren.

¹⁷ De ingetrokken derogatievergunningen op basis van het rapport van bevindingen van de NVWA tot en met 16 mei 2023.

¹⁸ Op 16 mei 2023.

3.2 Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest¹⁹

Figuur 1: Schematisch overzicht Versterkte Handhavingsstrategie



In 2018 heeft Nederland een Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest opgesteld in navolging van de destijds geldende derogatiebeschikking (2018/820/EU). Een belangrijk onderdeel van de VHS Mest is een gebiedsgerichte en risicogerichte aanpak zoals ook is opgenomen in de huidige derogatiebeschikking in artikel 4 zesde lid (2022/2069/EU). Hoofdstuk 3.2.1.1 geeft een algemeen beeld van de aantallen administratieve controles en fysieke inspecties en de resultaten van deze controles.

Een belangrijk spoor van de VHS Mest is de gebiedsgerichte aanpak die is gericht op drie gedefinieerde risicogebieden: de Peel, de Gelderse Vallei en Twente. Binnen het gebiedsgericht handhaven is bewust gekozen voor een gezamenlijke aanpak met het Openbaar Ministerie (OM), de politie en regionale partners zoals provincies, omgevingsdiensten en waterschappen. Uiteindelijk dient deze samenwerking zich uit te betalen in meer uitwisseling van informatie- en databestanden en bredere risicoanalyses, die moet resulteren in een betere, risicogerichte selectie van te controleren bedrijven. Over de gebiedsgerichte aanpak in 2022 wordt gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1.2.

Intermediaire ondernemingen worden binnen de risicogerichte handhaving gezien als risicogroep. Binnen deze groep worden ondernemers risicogericht geselecteerd. Doel van deze aanpak is dat de naleving onder intermediaire ondernemers toeneemt. Indirect dient deze aanpak ook bij te dragen aan een betere naleving door de primaire bedrijven (ketenaanpak), aangezien zij als klanten meegenomen worden in het onderzoek. Over de risicogerichte aanpak in 2022 wordt gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1.3.

Naast gebieds- en risicogerichte handhaven wordt er vanuit de VHS Mest ook ingezet op I(C)T-projecten die zich richten op automatisering en het vereenvoudigen van de regelgeving. De voortgang van de implementatie is beschreven in hoofdstuk 3.2.3.

In dit hoofdstuk zijn agrarische bedrijven gecategoriseerd op basis van NSO-typering²⁰ voor agrarische bedrijven. Onderstaand een indicatieve toelichting van de categorieën die daarbij zijn gehanteerd:

- Rundvee: bedrijven met melkvee, overige rundvee, witvleeskalveren en, of rosékalveren.
- Varkens: bedrijven met fokvarkens, vleesvarkens en, of opfokvarkens.
- Pluimvee: Bedrijven met vleeskuikens, leghennen, ouderdieren, kalkoenen, vleeseenden en, of overig pluimvee.
- Akkerbouw: bedrijven met grond voor akkerbouw, tuinbouw en, of sierteelt.

¹⁹ Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/09/28/versterkte-handhavingsstrategie-mest>.

²⁰ Zie voor een toelichting op de NSO-typering: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/landbouw/nso-typering>.

- Gemeente bedrijven: bedrijven met pluimvee of varkens en melkvee, of pluimvee en varkens.
- Overige mest producerende bedrijven: bedrijven met paarden, schapen, geiten of overige staldieren.
- Overige bedrijven: onder andere bedrijven zonder of met kleine economische activiteiten in 2022, beëindigde bedrijven in 2022, voerleveranciers, bedrijven die in 2022 zijn overgedragen (om die reden veelal bedrijven die geen gecombineerde opgave indienen) en tuinbouwbedrijven met grond.
- Intermediair: geregistreerde intermediaire ondernemingen bij RVO.

3.2.1 Toezicht en handhaving²¹

Met de implementatie van de VHS Mest wordt de kwaliteit van controle en handhaving aanzienlijk verbeterd door risico's beter inzichtelijk te maken en op basis daarvan meer risicogericht (notoïre) overtreders aan te pakken en de naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Er wordt meer samengewerkt door informatie te delen tussen de handhavingdiensten en partnerorganisaties in de aangewezen risicogebieden. Controle en handhaving is meer gericht op de essentiële risicovolle handelingen en ketenschakels. Het doel van controle en handhaving is het vinden van overtredingen en in het bijzonder overtredingen met grote gevolgen voor mens en milieu. Door de gezamenlijke inzet van controle en handhaving te richten op de meest risicovolle schakels neemt de pakkans toe en leidt de gepleegde inzet tot een groter afschrikwekkend effect. Daarmee heeft deze inzet ook een groter positief effect op het verminderen van fraude en het verbeteren van de naleving. De vastgestelde niet-akkoorden die deze risicogerichte aanpak voortbrengen geven daarmee niet een representatief beeld van de naleving in de verschillende sectoren. Indien een fysieke controle leidt tot een niet-akkoord ligt het voor de hand dat de risicoanalyse goed is uitgevoerd en de fysieke inspectiecapaciteit efficiënt is ingezet.

Om verantwoording af te kunnen leggen en om een beter inzicht te krijgen in de algemene naleving van de Meststoffenwet zal in de komende jaren extra ingezet worden op nulmetingen voor onderdelen van de Meststoffenwet. Uit het naleefbeeld varkensrechten en dieradministratie op basis van een aselechte steekproef in de jaren 2019-2021, die begin dit jaar is opgeleverd, komt naar voren dat de naleving op deze verplichtingen hoog is.²² Van de 119 varkenshouderijen gecontroleerd op varkensrechten in 2019 voldeed 92%. Van de 116 bedrijven gecontroleerd op de dieradministratie voldeed 98%. Daarbij dient opgemerkt te worden dat nulmetingen niet inzichtelijk maken hoe de naleving op elk bedrijf is. Een nalevingsbeeld zegt dus wel iets over het gedrag in een bepaalde ketenschakel of handeling, maar niet zondermeer iets over de totale mate van naleving.

Toezicht en handhaving op het mestbeleid

De handhaving van de Nederlandse mestregelgeving is een gecombineerde verantwoordelijkheid van RVO en de NVWA. RVO voert administratieve controles uit en verzorgt de communicatie met ondernemers over alle verplichtingen en regelingen van het mestbeleid in het kader van de uitvoering. De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de mestregelgeving en voert controles uit in het veld. Dit gebeurt in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De administratieve controle kent twee typen onderzoeken, te weten integrale onderzoeken (het uitvoeren van een integraal onderzoek betekent dat een bedrijf wordt gecontroleerd op één of verschillende stelsels van de Meststoffenwet) waar dat aan de orde is, bijvoorbeeld om te controleren of derogatiebedrijven voldoen aan de voorwaarde dat ze voldoen aan overige onderdelen van de mestregelgeving, en administratieve verplichtingen en ingangscontroles (controles gericht op inzend- en invulgedrag (bijlage M van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet)).

²¹ Hoofdstuk 4, p.14 van de VHS Mest.

²² <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/mest/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/inspectieresultaten/inspectieresultaten-naleefbeeld-varkensrechten-2021>.

RVO voert de handhaving bestuursrechtelijk uit. Bestuursrechtelijke handhaving kent reparatoire en bestraffende maatregelen.²³ Het geven van een waarschuwing, het gebruiken van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) heeft een reparatoir karakter. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met bestraffend karakter. Er worden ook andere bestuurlijke maatregelen met een bestraffend karakter toegepast zoals het verwijderen van een registratie, het intrekken van een vrijstelling of ontheffing of het intrekken van de derogatievergunning.

De handhaving van het mestbeleid wordt programmatisch aangepakt en is een samenwerking tussen de NVWA en de RVO. Programmatisch handhaven is een proces waarin risico's van niet-naleving en milieurisico's worden ingeschat. Op basis van de risico's worden prioriteiten vastgesteld en met behulp van een doelgroepenanalyse wordt vervolgens een interventiestrategie bepaald. RVO maakt daarbij een eerste analyse op basis van de verschillende datasets waar het over beschikt. Het vervolgens risico- en doelgroepgericht selecteren van bedrijven dat hierop volgt, is een samenwerking tussen de NVWA en RVO. In gezamenlijkheid worden op basis van data-analyse bedrijven geselecteerd voor fysieke inspecties. Deze analyse wordt door de NVWA verder verfijnd en inspecties ingepland naar rato van de beschikbare capaciteit. De interventies kunnen zowel preventief als repressief van aard zijn.

Na het vaststellen van één of meerdere overtredingen bij inspecties door de NVWA wordt veelal een bestuursrechtelijke boete opgelegd. Hiertoe worden de bevindingen van de NVWA-inspecties omschreven in boeterapporten die voor sanctionering naar RVO worden gestuurd. Dit gebeurt vooral bij het overschrijden van de gebruiksnormen en het niet naleven van de verantwoordingsplicht, de mestverwerkingsplicht en/of administratieve voorschriften. Ook het niet voldoen aan de voorwaarden voor derogatie wordt aan RVO doorgegeven.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving. Waar beide handhavingswegen open staan (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk) wordt voor de strafrechtelijke weg gekozen bij herhaalde, grote overtredingen, overtredingen gepleegd in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies. Ook kan vanuit bestuursrecht worden overgeschakeld naar strafrecht als de ernst en/of omvang van de overtredingen hier aanleiding toe geeft, wanneer blijkt dat het effectiever is, of in geval van complexe of frauduleuze constructies. Bij strafrechtelijke handhaving is de vervolging aan de divisie Inlichtingen en Opsporingsdienst van de NVWA onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM) en de behandeling ter zitting en een eventuele strafoplegging aan de strafrechter.

Een aantal overtredingen kan uitsluitend strafrechtelijk worden gehandhaafd en niet bestuursrechtelijk. Het betreft overtredingen van productierechtenstelsels, van de regels inzake de verhandeling van meststoffen en van de gebruiksvoorschriften.

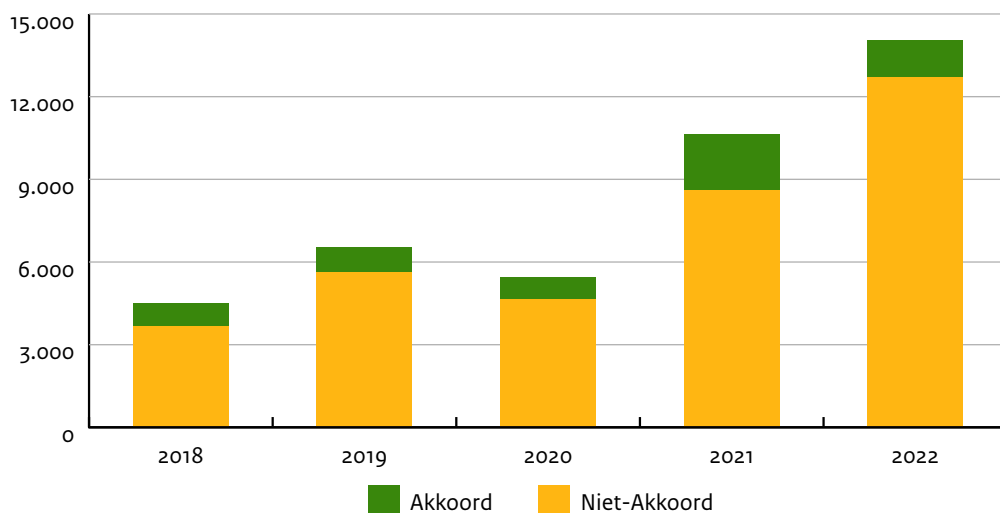
3.2.1.1 Algemeen toezicht en handhaving

Administratieve controles

De administratieve controles in het kader van de Meststoffenwet worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Controles van RVO (inzend- en invulgedrag en doorrekening naleving zoals bij gebruiksnormen) zijn risicogericht wat inhoudt dat een bedrijf wordt gecontroleerd indien er sprake is van een vermoedelijke overtreding. Dit verklaart het hoge aantal niet-akkoorden.

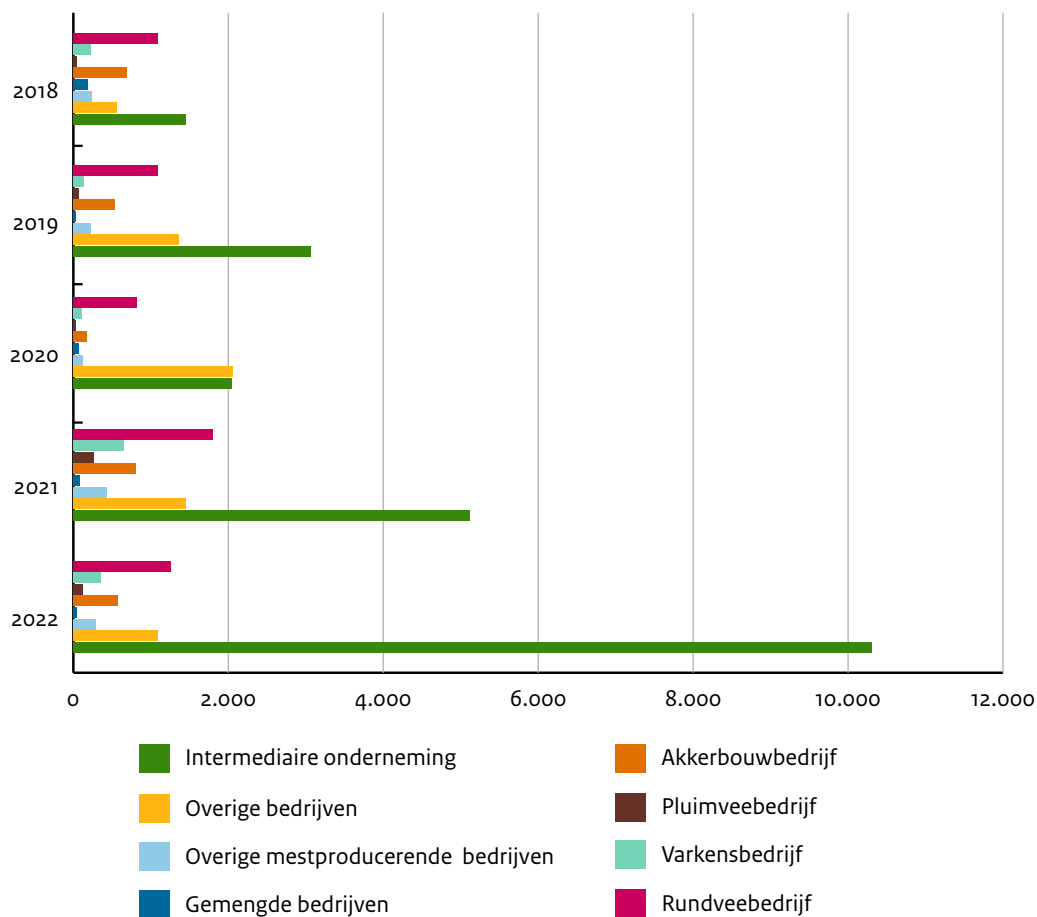
²³ Zie ook RVO 'Boetebeleid Meststoffenwet', p.11-13, beschikbaar op: https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid_Meststoffenwet_RVO.nl_.pdf.

Figuur 2: Aantal administratieve controles (akkoord en niet-akkoord) per jaar

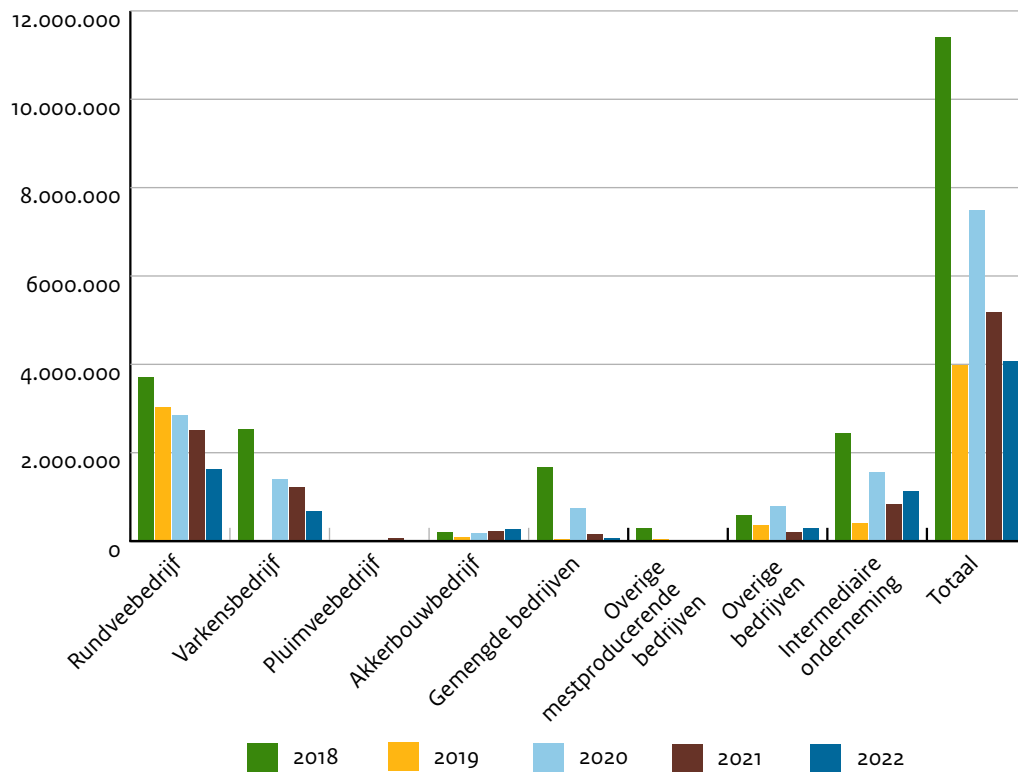


In 2022 zijn er mede door 'flitspaalcontroles', als aangekondigd in de voortgang van de VHS Mest in de rapportage over 2021, meer administratieve controles uitgevoerd. Het betreft met name administratieve controles op intermediaire ondernemingen zoals is te zien in onderstaande figuur (figuur 3).

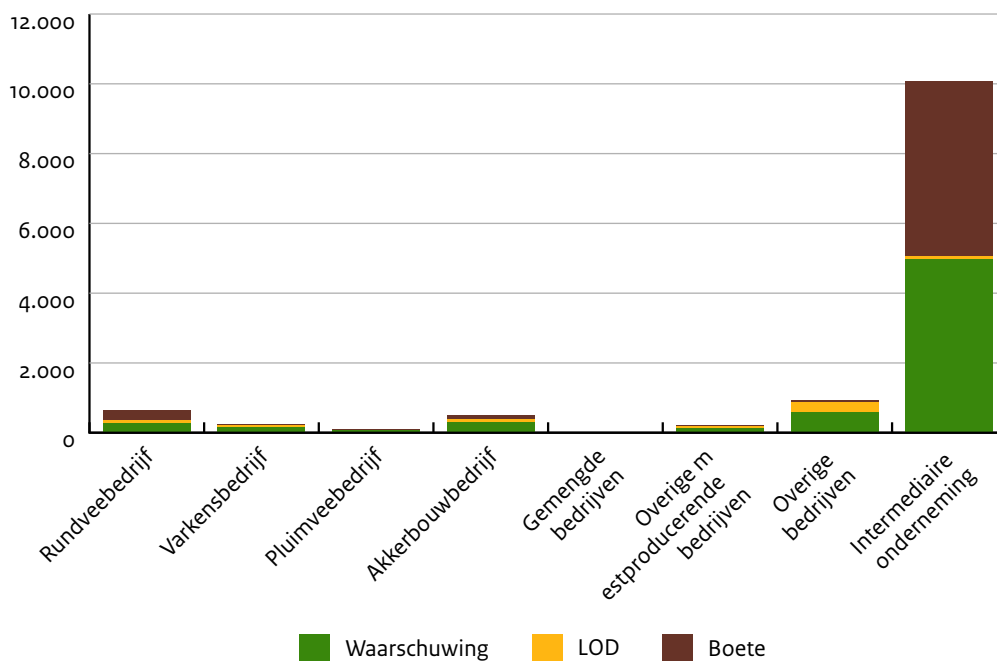
Figuur 3: Aantal controles per bedrijfscategorie per jaar



Figuur 4: Boetebedragen per jaar per categorie bedrijven



Figuur 5: Opvolging niet-akkoorden 2022



Uit figuur 3 komt naar voren dat na de verhoging van het aantal administratieve controles in 2021, het aantal administratieve controles in 2022 verder is opgevoerd, met name bij intermediaire ondernemingen. Deze controles resulteren in waarschuwingen en boetes in geval een overtreding wordt vastgesteld. Uit figuur 4 komt naar voren dat het aantal boetes in 2022 iets lager is dan in 2021. Het boetebedrag opgelegd

aan intermediairs is licht toegenomen en het totaal opgelegde boetebedrag is afgenomen. Dit blijkt ook uit de eerste tabel die is opgenomen in bijlage 2.

Fysieke controles

De fysieke controle resultaten hebben betrekking op de werkzaamheden van de NVWA. Zoals beschreven op pagina 26 van de VHS Mest worden de kritieke prestatie indicatoren (KPI's), te weten toezichtintensiteit (TI) en handhavingspercentage (HHP) gehanteerd om een beeld te geven van de voortgang van de implementatie van de VHS Mest.²⁴ Toezichtintensiteit geeft de mate weer waarin toezicht door de NVWA heeft plaatsgevonden binnen een bepaalde bedrijfscategorie. De toezichtintensiteit wordt berekend door het percentage te berekenen van het aantal uniek gecontroleerde bedrijven ten opzichte van het totaal aantal bedrijven in een bedrijfscategorie. Het handhavingspercentage is het percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld.

Tabel 12: Fysieke controles toezichtintensiteit en handhavingspercentage

Toezichtintensiteit	2019	2020	2021	2022
Rundveebedrijf	5%	4%	4%	2%
Varkensbedrijf	4%	6%	4%	6%
Pluimveebedrijf	3%	1%	2%	2%
Akkerbouwbedrijf	1%	1%	1%	1%
Gemengde bedrijven	10%	10%	15%	3%
Overige mestproducerende bedrijven	1%	1%	2%	1%
Overige bedrijven	3%	12%	5%	10%
Intermediaire onderneming	24%	36%	25%	25%
Totaal	3%	4%	3%	3%
Handhavingspercentage	2019	2020	2021	2022
Rundveebedrijf	21%	19%	22%	18%
Varkensbedrijf	24%	31%	24%	32%
Pluimveebedrijf	56%	36%	59%	63%
Akkerbouwbedrijf	13%	16%	20%	20%
Gemengde bedrijven	20%	20%	9%	31%
Overige mestproducerende bedrijven	24%	24%	30%	13%
Overige bedrijven	17%	6%	17%	14%
Intermediaire onderneming	35%	16%	16%	23%
Totaal	23%	17%	21%	20%

Ten algemene is in 2022 de toezichtintensiteit gelijk gebleven ten opzichte van 2021. In 2022 is het toezicht op intermediairs, die in de VHS Mest zijn geïdentificeerd als een risicovolle schakel, op hetzelfde hoge niveau gebleven. In 2022 is net zoals in 2021 25% van de intermediairs geïnspecteerd. Aan de voorwaarde van een toezichtintensiteit van 5,5% op varkenshouderijen (artikel 4, zesde lid, sub f) is in 2022 voldaan. De toezichtintensiteit op bedrijven met hoofdzakelijk varkens was in 2022 hoger, te weten 6%. De toezichtintensiteit op rundveebedrijven was lager in 2022, omdat dit met name derogatiebedrijven betreft. Zoals is toegelicht in hoofdstuk 3.1 konden de fysieke controles op derogatievoorwaarden voor het jaar 2022 pas laat van start gaan vanwege de late bekendmaking van de derogatiebeschikking. Dit is ook de reden dat minder gemengde bedrijven, die eveneens vaker een derogatievergunning hebben, zijn gecontroleerd.

²⁴ De NVWA hanteert vanaf 2020 voor het berekenen van het handhavingspercentage het aantal uniek gecontroleerde bedrijven in plaats van het aantal controles. Voor het toezichtintensiteit percentage werd het aantal inspecties op een totale populatie van 50.000 bedrijven berekend in plaats van het aantal unieke bedrijven met minimaal 1 maatregel op het totaal aantal geregistreerde bedrijven.

Het handhavingspercentage, waaruit de risicogerichtheid van controles naar voren kan komen, was in 2022 met 20% vrij constant ten opzichte van eerdere jaren. Het handhavingspercentage voor intermediairs was hoger. De verschillen in de handhavingspercentages voor gemengde bedrijven en overige mest producerende bedrijven zijn waarschijnlijk een gevolg van de wijziging in de landbouwtelling waarbij paarden en pony's niet waren meegenomen (zie ook hoofdstuk 2.1 Trends in omvang veestapel).

Tabel 13: Fysieke controles per jaar en opvolging niet-akkoorden.

Fysieke controles mest totaal	2018		2019		2020		2021		2022	
Aantal gereed	3057		2890		3163		2678		2644	
Aantal akkoord	2643	88%	2358	82%	2751	87%	2261	84%	2288	86%
Aantal niet-akkoord	355	12%	532	18%	412	13%	417	16%	356	14%
Afdoening niet-akkoord	2018		2019		2020		2021		2022	
Proces verbaal (incl combibon)	50		115		57		122		83	
Rapport v Bevindingen RVO	274		315		294		215		227	
Rapport v Bevindingen TBM	10		6		10		16		7	
Schriftelijke waarschuwing	112		135		107		105		49	
Brief	1		5		0		0		0	
Overig	0		0		0		4		24	
Geen rapportage opgemaakt	11		8		19		0		0	

In 2022 zijn er licht minder inspecties in het mestdomein uitgevoerd door de NVWA dan in voorgaande jaren. Dit komt omdat er minder relatief eenvoudige fysieke inspecties zijn gedaan op bedrijven met een derogatievergunning. Daarnaast bleef het in het afgelopen jaar een uitdaging alle vacatures op te vullen door een krappe arbeidsmarkt.

3.2.1.2 Risicogericht handhaven

Risicogericht handhaven is een dynamisch en programmatisch proces. Op het niveau van de strategische planning van administratieve en fysieke inspecties gaat het er met name om in de jaarlijkse cyclus te bepalen hoe de beschikbare inspectiecapaciteit van RVO en NVWA zo goed mogelijk ingezet kan worden, naast reguliere inspecties zoals derogatiecontroles. Bij die strategische afweging worden de risico's van niet-naleving ingeschat, waarbij doelgroepenanalyses worden betrokken. Op basis daarvan worden prioriteiten vastgesteld en vastgelegd in het gezamenlijke jaarlijkse handhavingsplan van RVO en NVWA. Op operationeel niveau gaat het om inspecteurs en hun team die op basis van deze planning, beschikbare informatie van RVO en NVWA, ervaring en interne en externe signalen, inspecties uitvoeren op de desbetreffende bedrijven.

Om de inzet van de NVWA te laten zien op grotere en, of complexere dossiers worden dossiers die meer tijd vergen dan 100 uur in beeld gebracht. Dit zijn de aantallen dossiers die zijn afgerond in 2021 of in voorgaande jaren en het totaal aantal uren dat op deze dossiers is ingezet.

Tabel 15: Aantal dossiers aan fysieke controles meer dan 100 uur

	2020	2021	2022
Aantal dossiers > 100 uur	98	65	71
Waarvan afgebroken dossiers	4	2	0
Inspectie-uren dossiers > 100 uur	17.850	13.970	12.667

De NVWA heeft in 2022 in totaal 71 dossiers afgerond van meer dan 100 inspectie-uren. In totaal ging het om 12.667 uur in 2022 en de jaren daarvoor zijn ingezet om deze dossiers af te ronden. Hieruit komt de forse

inzet van de NVWA op complexe dossiers, die niet naar voren komen uit de totale aantallen inspecties, naar voren.

3.2.1.3 Gebiedsgericht handhaven

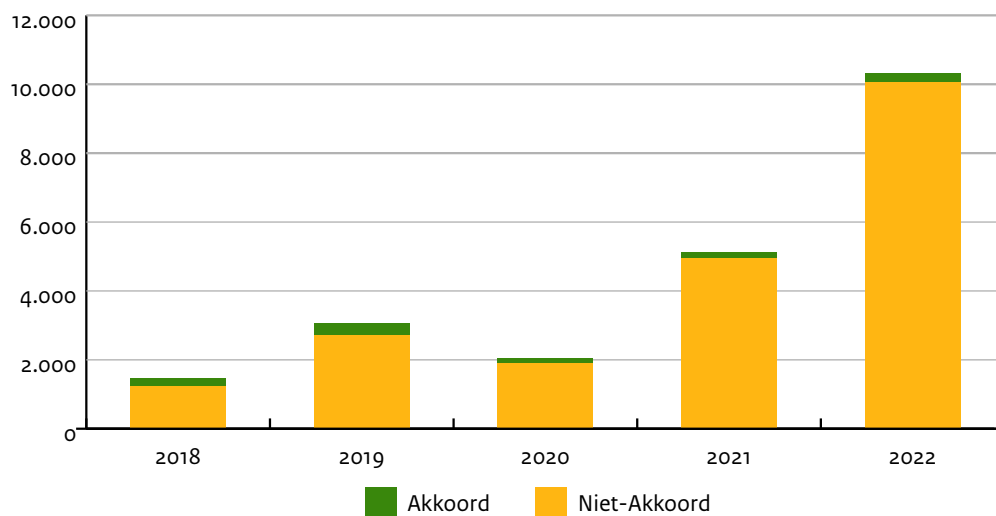
Als aangegeven in hoofdstuk 3.2.2 is de gebiedsgerichte aanpak erop gericht om gezamenlijk met samenwerkingspartners (waterschappen, omgevingsdiensten, provincies, gemeenten, Openbaar Ministerie en politie) in de aangewezen gebieden, te weten de Peel (Limburg Noord en Oost Brabant), de Gelderse Vallei en Twente een aantal inspecties uit te voeren. Voor de Peel is de afspraak om 30 dossiers gezamenlijk in onderzoek te nemen en af te ronden. In de Peel zijn er in 2022 21 gezamenlijke inspecties afgerond en zijn er 10 opgepakt die nog moeten worden afgerond. In de Gelderse Vallei en in Twente betreffen dit voor elk gebied 15 gezamenlijke inspecties. Met deze informatie over de voortgang van de gebiedsgerichte aanpak wordt uitvoering gegeven aan de rapportageverplichting van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU ten aanzien van artikel 4, zesde lid, sub b.

In bijlage 2 is voor administratieve en fysieke controles een onderverdeling opgenomen voor het aantal uitgevoerde inspecties in Nederland, en in de verschillende regio's.

3.2.1.4 Gericht handhaven op risicovolle schakels

Administratieve controles

Figuur 6: Afgehandelde feiten intermediairs



In 2022 is door RVO het aantal administratieve controles op intermediairs verder opgevoerd. Het overgrote deel van deze controles is niet-akkoord. Zoals naar voren komt in figuur 5 (p. 21) hebben deze niet-akkoorden in ongeveer de helft van de gevallen tot een waarschuwing geleid.

Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) voert RVO sinds 1 januari 2016 antecedentenonderzoeken bij intermediairs uit. Ook bij verdenkingen van onregelmatigheden en bij herhaaldelijke overtredingen kan na een Bibob-toets de registratie doorgehaald worden. Het intrekken van een registratie van een intermediair is een zeer ingrijpende maatregel waarbij zorgvuldigheid van de procedure voorop staat en de zienswijze van de betrokken ondernemers een belangrijke rol speelt. In 2022 zijn 57 nieuwe intermediaire ondernemingen geregistreerd. In 2022 zijn 9 aanvragen afgewezen. RVO publiceert maandelijks een aangepaste lijst met geregistreeerde en geschrapte en/of geschorste intermediaire ondernemingen. In 2022 is het Landelijk Bureau Bibob in twee gevallen om advies gevraagd. In beide onderzoeken waarin advies is aangevraagd is nog geen besluit genomen.

Door RVO wordt ook de regeling SDE ++ (Subsidie Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie) uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In deze regeling is de voorwaarde opgenomen dat voor co-vergisting moet worden voldaan aan de Meststoffenwet. De NVWA controleert op deze voorwaarden en rapporteert eventuele afwijkingen aan RVO. Dit heeft geleid tot correcties op de subsidiabele productie van SDE beschikkingen in de volgende jaren:

Tabel 16: Correcties covergisting per jaar

Jaar	Aantal correcties
2016	3
2017	4
2018	0
2019	7
2020	4
2021	5
2022	0

Dit heeft over het jaar 2022 niet geleid tot correcties op de subsidiabele productie van SDE beschikkingen.

Tabel 17: Fysieke controle resultaten locatie onafhankelijke controle²⁵

Locatie onafhankelijk Fysieke controles	2019			2020			2021			2021		
	Totaal controles	Akkoord	Niet-Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet-Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet-Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet-Akkoord
Intermediaire onderneming	113	68	45	51	18	33	12	7	5	101	44	57
Covergisting	9	3	6	14	4	10	36	26	10	5	4	1
Vervoer meststoffen	821	726	95	791	748	43	858	795	63	921	867	54
Export mest	90	76	14	86	72	14	150	125	25	140	125	15
Onafhankelijke monstername	151	139	12	78	76	2	174	170	4	337	333	4
Totaal	1184	1012	172	1020	918	102	1230	1123	107	1504	1373	131

De NVWA heeft in 2022 ruim meer locatie onafhankelijke fysieke inspecties uitgevoerd in vergelijking met voorgaande jaren. Dit zijn inspecties op activiteiten die verricht worden door intermediaire ondernemingen. Het betreft qua type controle meer inspecties gericht op intermediaire ondernemingen, vervoer meststoffen en onafhankelijke monstername. Bij controles gericht op intermediaire ondernemingen is het handhavingspercentage hoog: meer dan 50% van de inspecties resulteert in een niet-akkoord. Bij controles van het type vervoer en onafhankelijke monstername resulteert het overgrote deel van de controles in een akkoord.

3.2.1.5 Informatie over strafrechtelijk onderzoek door de NVWA

Het domein Meststoffen van de Afdeling Grond (Divisie Inspectie) van de NVWA richt zich naast reguliere selecte, en aselechte, inspecties ook op de grotere en complexere onderzoeken. Daarbij vindt vaak samenwerking plaats met andere instanties zoals omgevingsdiensten, waterschappen, Inspectie Leefomgeving en

²⁵ Locatie onafhankelijke controles (Intermediaire onderneming, Covergisting, Vervoer meststoffen, Export mest, Onafhankelijke monstername) hebben voor ongeveer 90% tot 95% plaats bij intermediaire ondernemingen. Deze controles zijn onderdeel van de aan intermediairs toegerekende controles in tabel 12 en 16 en de tabel in bijlage 2. Om die reden zijn de aantallen controles in tabel 18 en de aantallen controles intermediaire ondernemingen in de tabel fysieke controles in bijlage 2 niet 1 op 1 te vergelijken.

Transport (ILT), Politie en FIOD (opsporingsdienst van financiële en fiscale criminaliteit). Dat kan in het begin in bestuursrecht, en vervolgens onder het strafrecht onder leiding van een Officier van Justitie van het Openbaar Ministerie. Daarnaast voert de NVWA-IOD zelfstandig strafrechtelijke onderzoeken uit op het domein Mest.

Er is een aantal categorieën strafrechtelijke onderzoeken:

1. Strafrechtelijke onderzoeken, opgestart en uitgevoerd door Inspectie
2. FEK (Fraude en Expertise Knooppunt)-onderzoeken, opgestart en uitgevoerd door Inspectie met ondersteuning van de IOD
3. IOD-onderzoeken, opgestart en uitgevoerd door de IOD met ondersteuning van Inspectie
4. Politieonderzoeken, opgestart en uitgevoerd door de Politie met ondersteuning door Inspectie

Strafrechtelijke onderzoeken door inspectie (categorie 1) hebben in 2022 geresulteerd in 83 processen verbaal. In 2022 heeft er één FEK-onderzoek gedraaid (categorie 2). Door de NVWA-IOD zijn in 2022 circa 8000 uren aan fraude m.b.t mest besteed (categorie 3). Het onderzoek naar meerdere intermediaire mestondernemingen dat in 2020 liep en het Joint Investigation Team (samenwerkingsverband tussen de Nederlandse en Belgische politie) dat in 2021 is opgestart, kregen in 2022 een vervolg (categorie 3). Ook liepen er in het kader van dit onderzoek meerdere Europese onderzoekbevelen. De samenwerking met de Belgische autoriteiten was goed en noodzakelijk, omdat de strafbare feiten grensoverschrijdend werden gepleegd. Verder is er nog onderzoek verricht naar een transporteur c.q. intermediair die mestmonsters manipuleerde door er water of een andere meststof aan toe te voegen om zo de gehalten te beïnvloeden. Ook werden vrachten mest aan- en afgevoerd zonder dat de wettelijk voorgeschreven documenten hierbij aanwezig waren.

3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling

Tabel 18: Informatie-uitwisseling

Samenwerkings-Partners	Aantal leveringen 2018	Aantal leveringen 2019	Aantal leveringen 2020	Aantal leveringen 2021	Aantal leveringen 2022
Omgevingsdienst	20	59	55	73	74
Politie	8	10	9	2	10
NVWA	30	22	13	21	16
Waterschappen	158	170	174	189	203
Belastingdienst	21	81	40	48	51
Gemeentes	18	19	30	17	15
Provincies	18	15	8	6	11
Rijkswaterstaat	12	12	12	12	12
Totaal	285	388	341	368	392

Onderdeel van de VHS Mest is de bevordering van de uitwisseling van informatie. De cijfers over de gegevensuitwisseling in 2022 laten een hoger niveau zien.

3.2.3 Voortgang implementatie VHS Mest in 2023

Ter versterking van de inzet op controle en handhaving van het mestbeleid is in september 2018 de Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest gepubliceerd. Sindsdien wordt gewerkt aan de uitvoering hiervan. In de op dit moment geldende derogatiebeschikking (2022/2069/EU) is de verplichting opgenomen om de VHS Mest voort te zetten. Dit betreft de voortzetting van het risicogericht handhaven, de invoering van het realtime Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (rVDM) (gerealiseerd per 1 januari 2023) en de voortzetting van het gebiedsgericht handhaven in de huidige risicogebieden met een uitbreiding naar nieuwe gebieden waar de risico's op mestfraude groot zijn. Op 31 mei 2023 is de Kamerbrief 'Voortgang en voortzetting versterkte handhavingsstrategie mest' verzonden (Kamerstuk 33037, nr. 495). Hierin zijn de

ontwikkelingen van de VHS en de inzet voor de komende jaren opgenomen. Jaarlijks worden de ontwikkelingen gemonitord via deze rapportage.

Gebiedsgericht handhaven

Als neergelegd in hoofdstuk 4.1.1 van de VHS Mest wordt met samenwerkingspartners (waterschappen, omgevingsdiensten en provincies) in de geïdentificeerde gebieden (de Peel, de Gelderse Vallei en Twente) op een intensievere en gecoördineerde manier uitvoering gegeven aan de operationele handhaving. Naast de operationele samenwerking met gezamenlijke analyse, selectie van bedrijven en handhavingsacties, wordt er ook aandacht besteed aan communicatie en kennisoverdracht. Ook het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie worden waar nodig betrokken.

Voor de drie regio's worden in 2023 de afspraken van voorgaande jaren voortgezet. Zowel voor de Gelderse Vallei als voor Twente is afgesproken dat er minimaal 15 bedrijven per gebied gezamenlijk zullen worden geïnspecteerd. Voor de Peel (Brabant-Oost en Limburg-Noord) is de afspraak om 30 dossiers gezamenlijk in onderzoek te nemen en af te ronden. Deze gezamenlijke inspecties worden geïnitieerd door data-analyse vanuit RVO, door een combinatie van bestaande jaarplannen van de partners en/of door signalen/meldingen van één van de partners.

In 2022 is door de samenwerkingspartners in de regio de Peel een traject opgestart om de aansturing van de samenwerking te verbeteren en zo de effectiviteit van de samenwerking te vergroten. Het Ministerie van LNV vervult hierin een actieve rol. Dit proces is in februari 2023 afgerond en heeft geleid tot nieuwe afspraken met alle samenwerkingspartners die de komende jaren ter uitvoering worden gebracht. Voor de Gelderse Vallei en voor Twente worden deze trajecten ook opgestart. Informatie hierover is opgenomen in de eerdergenoemde Kamerbrief van 31 mei 2023. Ook wordt gewerkt aan een uitbreiding van de huidige drie gebieden om ook in andere gebieden, waar de waterkwaliteit achter blijft en er een vergrote kans is op niet-naleving van de mestregels, de samenwerking met de verschillende toezichthouders te intensiveren. Eind 2023 wordt de inventarisatie hiervoor afgerond.

Risicovolle schakels in de keten

Naast gebiedsgerichte handhaving, wordt er in de VHS Mest prioriteit gegeven aan risicovolle schakels in de mestketen (hoofdstuk 4.1.2). Deze focus op de geïdentificeerde schakels, intermediairs en co-vergisters, zal landelijk, dus zowel binnen als buiten de gebiedsgerichte handhaving, plaats vinden. Naast deze twee doelgroepen worden ook varkenshouders als risicogroep gezien. Gezien de mestafzetkosten van een gemiddeld varkenshouderijbedrijf is er een relatief hoge fraudeprikkel.

Het project "Intermediairs", gestart in 2019, is geëvalueerd en wordt voortgezet. Dit project betreft een samenwerking tussen NVWA-Divisie Inspectie/Expertise, NVWA-IOD, RVO en OM, waarbij gericht controles worden uitgevoerd bij intermediairs die extra aandacht vragen. Het doel van dit project is om door intensieve controles de intermediairs er meer toe te bewegen de regels na te leven. Daarnaast wordt verkend hoe het toezicht en handhaving beter kan worden ingericht ten aanzien van de verwerking van dierlijke mest, waar de milieurisico's mogelijk groter zijn, en wordt bezien of en welke aanvullende verantwoordingsen hierbij passen.

Intermediairs vervullen een bijzondere positie binnen de Meststoffenwet en zijn daarom verplicht hun onderneming hiervoor te registreren. Onderzocht wordt om die registratie nog meer te verbinden aan een goede naleving van de mestregels. Bedrijven die structureel de regels blijven overtreden kunnen dan geschorst worden voor uitvoering van hun activiteiten die binnen de reikwijdte van de Meststoffenwet vallen. Bij bedrijven die covergisting toepassen wordt door toezichthouders regelmatig een verschil geconstateerd op de fosfaatbalans. Als oorzaak hiervan wordt vaak gewezen op de bezinklaag, met een hoog gehalte aan fosfaat, die onderin covergisters ontstaat. Hiervoor wordt een onderzoek naar bezinklagen in covergisters uitgezet, zodat toezicht en handhaving hierop correct kan inspelen.

Automatisering

Als beschreven in de VHS Mest in hoofdstuk 4.2 wordt ingezet op toezicht en slimmer handhaven door optimaal gebruik van datatechnologie. Door slim gebruik te maken van een grote hoeveelheid databronnen

en moderne technieken (datascience om voorspellend te kunnen selecteren, real-time verantwoording, sensoren, doorstroommeters, 'near infrared spectroscopy' (NIRS)) nemen de mogelijkheden voor digitaal handhaven toe en kan beter ingespeeld worden op afwijkend gedrag of patronen. Dit leidt tot het vergroten van de pakkans door het versterken van de informatiepositie (signalen, netwerken en dossieropbouw) en zichtbaar optreden in risicogebieden. Daarbij is het doel dat de tijd tussen het uitschrijven van een boete en het daadwerkelijk ontvangen ervan door de overtreder aanzienlijk korter wordt (lik-op-stukbeleid). Deze acties moeten leiden tot een betere naleving van de regelgeving. Deze ontwikkeling loopt langs twee initiatieven, het real-time melden en volgen van mesttransporten (rVDM) en de Control Room.

Het real-time melden en volgen van mesttransporten (rVDM)

Op 21 november 2022 is ten behoeve van de invoering van real-time Verantwoording van Mesttransporten (rVDM) een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) gepubliceerd (Stcrt. 2022, 30962) en op 24 november 2022 is het koninklijk besluit gepubliceerd voor de inwerkingtreding van het rVDM per 1 januari 2023 (Stb. 2022, 464).

Het papieren Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen dat tot 1 januari 2023 de basis vormde voor de verantwoording van de meststromen is hiermee vervangen door een volledig digitaal systeem waarmee zoveel als mogelijk vooraf en *real time* meldingen van mesttransporten worden verzonden naar het registratiesysteem van de overheid. De vervoerder geeft voorafgaand aan het mesttransport al de basis gegevens door in het rVDM systeem, zoals de leverancier, laadplaats, afnemer, losplaats, voertuig waarmee gereden wordt en de datum waarop gereden wordt. Tijdens het transport worden door middel van GPS coördinaten automatisch vanuit het vervoermiddel de laad- en loslocatie en het datum/tijdstip hiervan doorgegeven. Ook dient onverwijld na het wegen het gewicht van de hoeveelheid geladen mest doorgegeven te worden. De afnemer en leverancier dienen binnen 7 dagen in het rVDM systeem aan te geven of ze akkoord zijn met de gegevens zoals deze in rVDM zijn gemeld.

De invoering van rVDM betreft een omvangrijk regelgevings-, ICT- en communicatie traject die grote gevolgen heeft voor de bedrijfsprocessen van zowel de overheid als de sector. Het gaat hierbij om een grootschalige systeemwijziging die enkele tienduizenden bedrijven en circa een miljoen mesttransporten per jaar raakt en een forse verandering met zich meebrengt voor de werkwijze van de betrokkenen in de mestsector en de uitvoerende en handhavende organisaties binnen het mestdomein. Door vooraf en tijdens het transport al te kunnen beschikken over gegevens over het mesttransport zijn de uitvoerende organisaties beter in staat om hun handhavende taken uit te voeren. Dit alles met als doel te zorgen voor een betere naleving van de regels waaraan moet worden voldaan voor het vervoeren en verantwoorden van mest. Voor dit doel wordt er ook op ingezet bij de uitvoerende organisaties om op basis van de binnenkomende gegevens van mesttransporten meer gerichte analyses uit te kunnen voeren ter ondersteuning van zowel de fysieke als administratieve handhaving. Om dit doel te bereiken is door de NVWA een tool, de Control Room (zie onderstaand), in ontwikkeling voor toezichthouders en handhavers van NVWA en RVO om op basis van de binnenkomende gegevens van mesttransporten meer gerichte analyses uit te kunnen voeren ter ondersteuning van zowel de fysieke als administratieve handhaving.

Op 1 januari 2023 is het rVDM "live" gegaan voor nationale transporten. Vanaf dat moment zijn ook de eerste transporten via rVDM gemeld. In februari 2023 is er voor de leveranciers en afnemers van mest nog een webinar georganiseerd met daarin uitleg over rVDM. Na een korte overgangperiode worden vanaf 1 maart bijna alle mesttransporten binnen Nederland via rVDM gemeld. Het betreft 99% van de meer dan 100.000 mesttransporten in april en mei 2023. Het correct gebruik van het systeem door leveranciers en afnemers verbetert zienderogen, waar ook veel inspanning op wordt verricht door RVO door middel van brieven en telefonisch contact.

Control Room

De Control Room wordt de komende jaren (2023-2025) op basis van ontwikkelingen in de mestmarkt en trends in het mestvervoer (nieuwe modus operandi) verder ontwikkeld en uitgebreid. Zowel NVWA als RVO maken gebruik van de informatie uit de Control Room. In de toekomst is het denkbaar, voor zover de regelgeving dit toestaat, dat ook toezichthouders op andere domeinen gebruik kunnen maken van de gegevens uit de Control Room in het kader van toezicht en handhaving.

In 2023 is de Control Room gereed voor monitoring van de meldingen van de transporten en het sturen op kwalitatief betere en tijdige aanlevering van transportgegevens. Hiervoor komt in een korte periode veel data rond het transport beschikbaar en wordt dit gestructureerd via de Control Room waardoor snel actie kan worden ondernomen om de transportgegevens compleet te krijgen. De NVWA, gericht op fysieke controles, en RVO, gericht op de administratieve taken, bepalen hierbij onderling waar de eerste inzet op moet worden gepleegd, zodat er op de juiste wijze gebruik wordt gemaakt van het rVDM. Het gaat hierbij om signalen voor het tijdig, volledig en juist melden van de transporten via het rVDM. De signalen worden gebruikt om de betrokkenen bij een transport van dierlijke mest te stimuleren op een juiste manier gebruik te laten maken van rVDM. Vanaf de zomer zal de Control Room verder worden ontwikkeld om data-analyses te maken die leiden tot inspectiesuggesties. Hierdoor kunnen sneller dan voorheen administratieve controles door RVO worden uitgevoerd en kan de NVWA overgaan tot de uitvoering van fysieke inspecties.

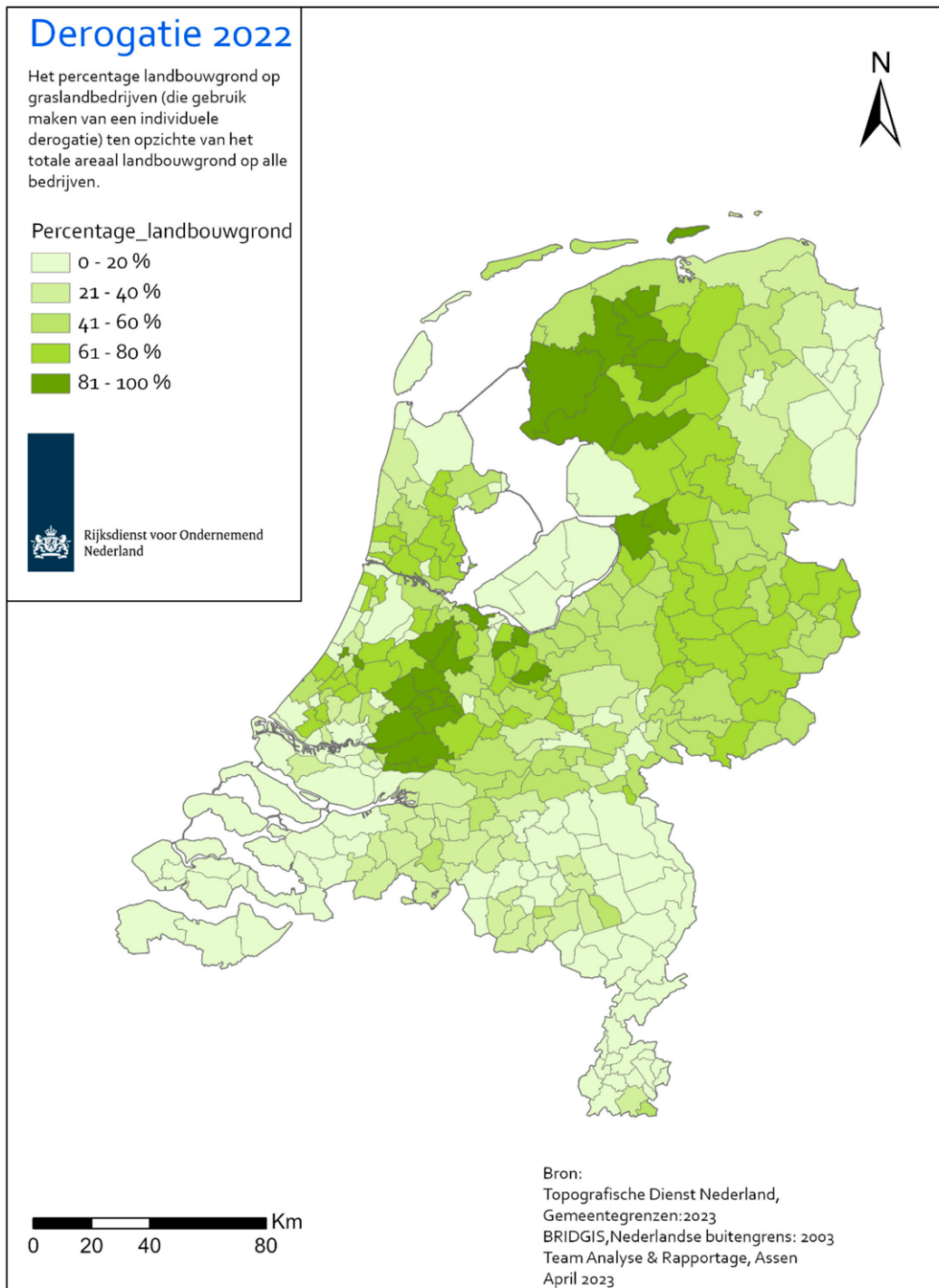
Plan van aanpak sector en ontwikkeling technologie

De sector ziet digitalisering van de mestketen, in aansluiting op het realtime Vervoersbewijs Dierlijke Mest (hierna: rVDM), als belangrijk onderdeel van de borging van een certificeringssysteem. Mede daarom heb ik in de Kamerbrief van 2 december 2022 (Kamerstuk 33 037, Nr. 481) melding gemaakt van het voornemen om in de Meststoffenwet een wettelijke grondslag op te nemen om onder voorwaarden rechtsgevolgen te kunnen verbinden aan deelname aan private certificeringssystemen. De voorbereidingen daarvoor zijn op dit moment gaande.

Capaciteit NVWA

In het kader van de VHS Mest zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de NVWA. In 2022 betrof de formatie van de vier mestteams 61,5 fte en voor het vervoersteam 17,7 fte. Het invullen van de extra verkregen formatie is door de krappe arbeidsmarkt een grote uitdaging en heeft er toe geleid dat nog niet alle vacatures zijn opgevuld.

Bijlage 1



Derogatie 2022

Het percentage graasdieren -omgerekend naar kg stikstof- op graslandbedrijven (die gebruikmaken van een individuele derogatie) ten opzichte van het totaal aantal graslandbedrijven in die gemeente.

Legenda

Perc_graasdieren_kgN_met_DEROG

- 0 - 20 %
- 21 - 40 %
- 41 - 60 %
- 61 - 80 %
- 81 - 100 %



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland



0 20 40 80 Km

Bron:
Topografische Dienst Nederland, Gemeentegrenzen; 2023
BRIDGIS, Nederlandse buitengrens; 2003
Team Analyse & Rapportage, Assen
April 2023

Derogatie 2022

Het percentage graasdieren -omgerekend naar kg stikstof- op graslandbedrijven (die gebruikmaken van een individuele derogatie) ten opzichte van het totaal aantal graslandbedrijven in die gemeente.

Legenda

Perc_graasdieren_kgN_met_DEROG

- 0 - 20 %
- 21 - 40 %
- 41 - 60 %
- 61 - 80 %
- 81 - 100 %



Rijksdienst voor Onderneming
Nederland



0 20 40 80 Km

Bron:
Topografische Dienst Nederland, Gemeentegrenzen; 2023
BRIDGIS, Nederlandse buitengrens; 2003
Team Analyse & Rapportage, Assen
April 2023

Bijlage 2

Controleresultaten administratief 2022

Nederland totaal								
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	22.035	1.261	606	655	261	114	284	€ 1.613.204
Varkensbedrijf	2.139	357	104	253	163	46	44	€ 670.157
Pluimveebedrijf	1.320	120	29	91	59	25	10	€ 29.074
Akkerbouwbedrijf	20.572	573	79	494	295	111	89	€ 258.320
Gemengde bedrijven	327	46	23	23	11	3	11	€ 65.315
Overige mestproducerende bedrijven	3.572	288	62	226	125	78	25	€ 26.344
Overige bedrijven	3.878	1.091	183	908	581	302	29	€ 288.463
Intermediaire onderneming	1.704	10.311	246	10.065	4.985	85	5.013	€ 1.115.495
Totaal	55.547	14.047	1.332	12.715	6.480	764	5.505	€ 4.066.371

De Peel								
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	2.443	215	92	123	47	25	51	€ 466.437
Varkensbedrijf	966	192	56	136	98	18	20	€ 172.836
Pluimveebedrijf	396	48	13	35	22	9	4	€ 2.167
Akkerbouwbedrijf	3.678	116	25	91	59	23	9	€ 68.085
Gemengde bedrijven	72	14	6	8	3	2	3	€ 17.785
Overige mestproducerende bedrijven	377	74	16	58	30	22	6	€ 8.447
Overige bedrijven	721	189	34	155	97	48	10	€ 221.865
Intermediaire onderneming	527	4.158	76	4.082	1.634	12	2.440	€ 636.154
Totaal	9.180	5.006	318	4.688	1.990	159	2.543	€ 1.593.777

Veluwe								
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	1.373	55	27	28	14	8	7	€ 32.759
Varkensbedrijf	141	20	6	14	4	1	9	€ 7.754
Pluimveebedrijf	221	20	2	18	12	4	2	€ 300
Akkerbouwbedrijf	558	10	0	10	7	3	0	€ 0
Gemengde bedrijven	76	18	7	11	7	1	5	€ 46.630
Overige mestproducerende bedrijven	188	19	4	15	7	5	4	€ 11.707
Overige bedrijven	120	76	12	64	35	25	5	€ 32.164

Veluwe								
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Intermediaire onderneming	109	501	18	483	294	5	185	€ 40.195
Totaal	2.786	719	76	643	380	52	217	€ 171.508

Twente								
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	1.941	85	46	39	23	7	9	€ 71.223
Varkensbedrijf	194	21	10	11	6	3	2	€ 400
Pluimveebedrijf	74	3	3	0	0	0	0	€ 0
Akkerbouwbedrijf	975	32	7	25	18	5	2	€ 727
Gemengde bedrijven	39	5	3	2	1	0	1	€ 300
Overige mestproducerende bedrijven	146	11	1	10	6	4	0	€ 0
Overige bedrijven	146	59	20	39	27	11	1	€ 100
Intermediaire onderneming	111	1.221	16	1.205	331	2	880	€ 173.613
Totaal	3.626	1.437	106	1.331	412	32	895	€ 246.363

Overig Nederland								
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	16.278	906	441	465	177	74	217	€ 1.042.785
Varkensbedrijf	838	124	32	92	55	24	13	€ 489.167
Pluimveebedrijf	629	49	11	38	25	12	4	€ 26.607
Akkerbouwbedrijf	15.361	415	47	368	211	80	78	€ 189.508
Gemengde bedrijven	140	9	7	2	0	0	2	€ 600
Overige mestproducerende bedrijven	2.861	184	41	143	82	47	15	€ 6.190
Overige bedrijven	2.891	767	117	650	422	218	13	€ 34.334
Intermediaire onderneming	957	4.431	136	4.295	2.726	66	1.508	€ 265.533
Totaal	39.955	6.885	832	6.053	3.698	521	1.850	€ 2.054.723

Controleresultaten fysiek 2022

2022	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles niet-akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven niet-akkoord	TI	HP
Nederland	Totaal	55.547	2644	360	1597	326	3%	20%
	Rundvee	22.035	509	91	491	87	2%	18%
	Varkens	2.139	156	44	133	42	6%	32%
	Pluimvee	1.320	28	17	27	17	2%	63%
	Akkerbouw	20.572	123	24	116	23	1%	20%
	Gemengde bedrijven	327	14	4	13	4	4%	31%
	Overige mestproducerende bedrijven	3.572	23	3	23	3	1%	13%
	Intermediair	1.704	1300	122	425	98	25%	23%
	Overige bedrijven	3.878	491	55	369	52	10%	14%
De Peel	Subtotaal	9.180	825	111	405	97	4%	24%
	Rundvee	2.443	88	19	84	18	3%	21%
	Varkens	966	92	19	74	19	8%	26%
	Pluimvee	396	6	2	5	2	1%	40%
	Akkerbouw	3.678	17	2	16	2	0%	13%
	Gemengde bedrijven	72	1	1	1	1	1%	100%
	Overige mestproducerende bedrijven	377	2	0	2	0	1%	0%
	Intermediair	527	453	58	142	46	27%	32%
	Overige bedrijven	721	166	10	81	9	11%	11%
Twente	Subtotaal	3.626	134	15	113	12	3%	11%
	Rundvee	1.941	42	2	40	2	2%	5%
	Varkens	194	15	6	13	4	7%	31%
	Pluimvee	74	0	0	0	0	0%	0%
	Akkerbouw	975	6	1	6	1	1%	17%
	Gemengde bedrijven	39	4	1	4	1	10%	25%
	Overige mestproducerende bedrijven	146	0	0	0	0	0%	0%
	Intermediair	111	37	2	23	2	21%	9%
	Overige bedrijven	146	30	3	27	2	18%	7%

Gelderse Vallei	Subtotaal	2.786	152	22	120	28	4%	23%
	Rundvee	1.373	37	7	37	7	3%	19%
	Varkens	141	9	1	8	3	6%	38%
	Pluimvee	221	7	3	7	7	3%	100%
	Akkerbouw	558	6	1	6	3	1%	50%
	Gemengde bedrijven	76	4	1	4	0	5%	0%
	Overige mestproducerende bedrijven	188	2	0	2	0	1%	0%
	Intermediair	109	54	6	32	5	29%	16%
	Overige bedrijven	120	33	3	24	3	20%	13%

Overig	Subtotaal	39.955	1533	204	959	189	2%	20%
	Rundvee	16.278	342	63	330	60	2%	18%
	Varkens	838	40	16	38	16	5%	42%
	Pluimvee	629	15	8	15	8	2%	53%
	Akkerbouw	15.361	94	18	88	17	1%	19%
	Gemengde bedrijven	140	5	2	4	2	3%	50%
	Overige mestproducerende bedrijven	2.861	19	3	19	3	1%	16%
	Intermediair	957	756	55	228	45	24%	20%
	Overige bedrijven	2.891	262	39	237	38	8%	16%

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
T (070) 379 8911

Juni 2023