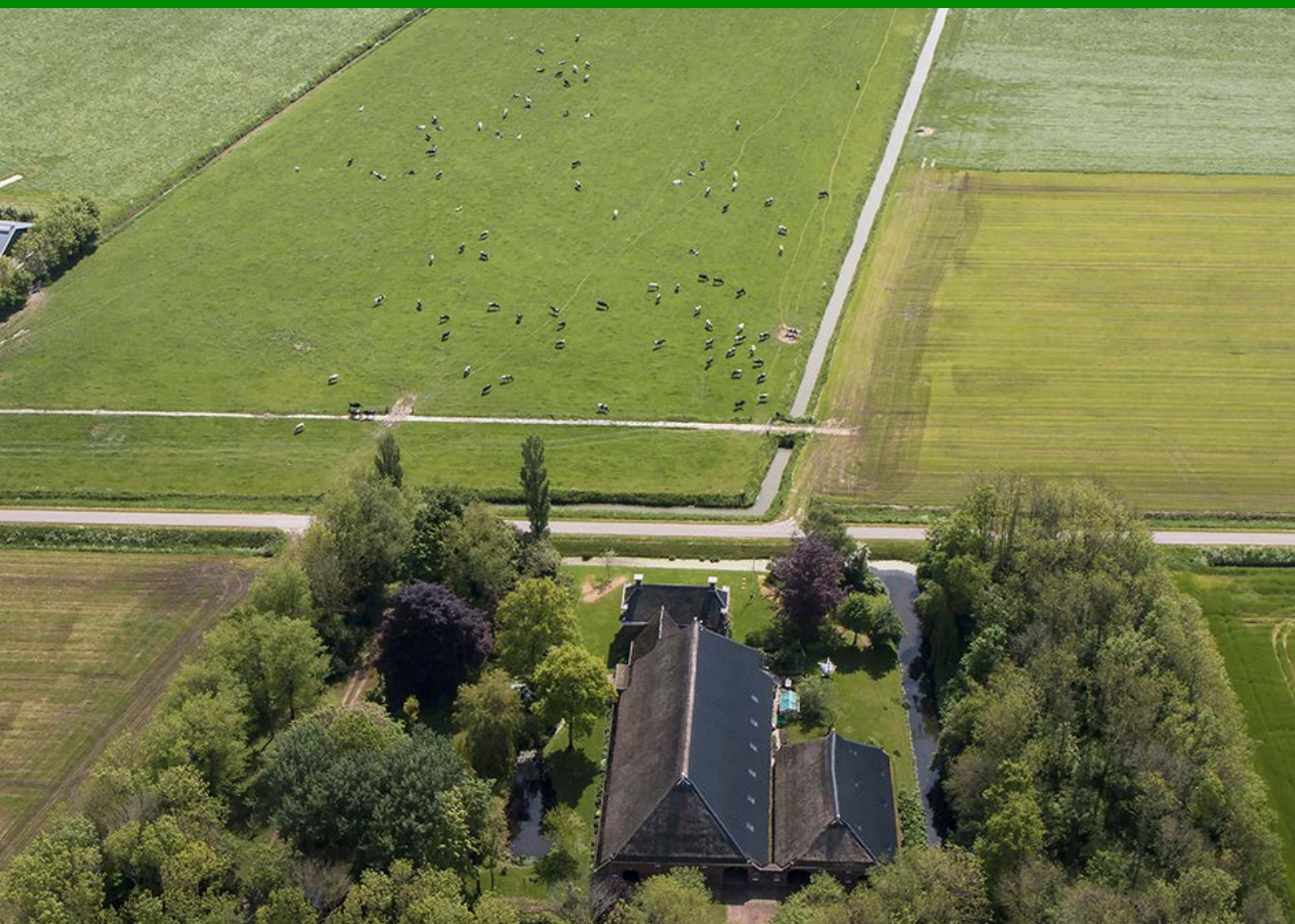




Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

*Rapportage*

# Nederlands mestbeleid 2023





## English Summary

The Dutch manure policy report provides insight into Dutch livestock farming and the manure market in 2023, participation in derogation in 2023, the enforcement of the Dutch manure policy in 2023 and the progress of the implementation of the Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS) in 2023. 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 increased a little to the level of 74.6 million tonnes in 2023, compared to the year 2022. As part of the national production of animal manure, the total nitrogen production has further decreased to 463,5 million kg nitrogen. Therefore, the national nitrogen production in the Netherlands remained below the 2023 ceiling of 504,4 million kg nitrogen and the ceiling of 489,4 million kg nitrogen as has been laid down in the Derogation Decision (2022/2069EU). Expressed in phosphate, the manure production in 2023 decreased to 147,5 million kg phosphate (ceiling 2023: 172,9 million kg phosphate). This current level in phosphate production meets the condition set in Article 4(2) of the Derogation Decision (2022/2069/EU), which defines a ceiling of 150,7 million kg phosphate.

The manure production of the dairy farming sector expressed in nitrogen increased little to 273,8 million kg nitrogen in 2023 which is about the same level as reported in 2021. The manure production of the dairy farming sector expressed in phosphate decreased to 75,6 million kg phosphate. In 2023, the manure production of the pig farming sector expressed in nitrogen and phosphate declined further to 81,7 million kg nitrogen and 32,8 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 52,6 million kg nitrogen. The phosphate production of the poultry sector increased little to 23,0 million kg phosphate. The total number of phosphate rights active on the manure market further decreased in 2023 to 84,3 million rights.

## Derogation farms

In 2023, the total number of applications for derogation decreased further from 15.385 farms in 2022 to 15.056 in 2023, a decrease of 2.1%. After a relatively big decline in 2022, the level of decline in 2023 got back to the level of the years before 2022. Remarkably, the total acreage that falls under derogation increased little, as did the acreage of grassland under derogation. The percentage grassland on farms with derogation remained on a similar level as previous years with 88%.

This report covers the physical inspections on farms with derogation for both the years 2022 and 2023. Related to the disclosure of the Derogation Decision (EU) 2022/2069 on the 30<sup>th</sup> of September 2022, the applications for derogation opened very late in the year 2022. This has resulted in the fact that physical inspections on farms with derogation in 2022 could only commence at the start of the year 2023. On the 15<sup>th</sup> of May 2023, 3% of all farms with derogation for 2022 had been physically inspected (451 farms) and 100% of all farms had been administratively checked. The results of these checks and inspections have been covered in the Dutch manure policy report of 2022. In order to meet the 5%-criteria of physical inspections as laid down in the Derogation Decision EU 2022/2069, 324 additional physical inspections have taken place after the 15<sup>th</sup> of May 2023 on farms with derogation for the year 2022. The results of these physical inspections will be shared in this report, alongside the results of the administrative controls and physical inspections of farms with derogation for 2023.

For the year 2022, a total of 87% of all physically inspected farms with derogation were accorded. For the year 2023 this compliance rate was 91%.

The enforcement and penalty policy regarding follow-ups on non-compliance cases in case of derogation inspections has been modified. The Trade and Industry Appeals Tribunal (CBb), the highest court in the Netherlands for administrative law, indicated to RVO that the current enforcement and penalty policy violates the principle of proportionality. Upon this indication, the enforcement and penalty policy has been modified. This modification means that farms with derogation will from now on be subjected to an integral administrative check by RVO after it has been noted that one or more of the requirements for derogation have not been met. In case any anomalies are detected, enforcement will be put into action and the permit for derogation will be revoked. For this reason it is only possible to report on the amount of revoked derogation permits over 2023 in next year's report.

## Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS)

The Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS) evolved positively over the year 2023. As part of the 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. As part of the area-specific approach, risk analyses were made whereupon physical inspections were planned and performed by RVO, NVWA, the Water Boards, and Environmental Agencies, and if possible, in cooperation with the Public Prosecution Authority and National Police. Furthermore, communication and the sharing of information has been further developed in the area-specific approach.

On the 1<sup>st</sup> of January 2023, the realtime reporting of manure transports (rVDM) was introduced. In 2023 further steps have been made to incorporate both imports and exports within rVDM. This process was finalised on the 1<sup>st</sup> of January, 2024. On the basis of data from rVDM and registers at RVO the process of creating innovative analyses has been started in order to gain a better insight on unwanted patterns within the manure transporting sector. On the basis of the outcomes of these data analyses, actions are set up by the NVWA and/or RVO with the goal to enhance the adherence to rules and regulations regarding manure.

Between 2020 and 2023 the RVO focussed on (semi-)automatic repeated administrative checks of the Reporting of manure (VDM) at intermediaries. With the introduction of rVDM on the 1<sup>st</sup> of January 2023, the RVO has focused on persuading, instructing, and advising intermediaries on how to use rVDM. The NVWA applied a similar policy in the first half of 2023 by advising and supervising actors within the



manure sector in order for rVDM to get normalised as quickly as possible (preventive enforcement). In 2023, an additional amount of 650 physical inspections were performed in comparison to the year 2022, despite the fact that the reported monitoring intensity is slightly lower. In 2023 physical inspections were mainly directed at intermediaries (about 13% of all intermediaries were physically inspected). Furthermore, 5.6% of all farms with pigs were inspected in 2023 whereby the required monitoring intensity as set in the Derogation Decision 2022/2069/EU is met. The enforcement rate (the percentage of inspections at which an infringement was found) decreased little in 2023 compared to the previous year, to 15%.

# Nederlandse Samenvatting

De rapportage Nederlands mestbeleid geeft inzicht in de Nederlandse veehouderij en mestmarkt in 2023, de deelname aan derogatie in 2022 en 2023, de handhaving van het Nederlands mestbeleid in 2023 en de voortgang van de implementatie van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest in 2023. 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 74,6 miljoen ton in 2023 iets toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. De totale stikstofproductie is hierbij verder gedaald naar 463,5 miljoen kg stikstof. Daarmee bleef Nederland onder het plafond van 504,4 miljoen kg stikstof zoals deze gold in 2023 en ook onder het plafond van 489,4 miljoen kg stikstof zoals neergelegd in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). Uitgedrukt in fosfaat is de mestproductie in 2023 gedaald naar 147,5 miljoen kg (plafond 2023: 172,9 miljoen kg fosfaat). Ook hiermee voldoet Nederland aan de gestelde voorwaarde in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU waarin een plafond van 150,7 miljoen kg fosfaat is opgenomen.

De mestproductie van de melkveehouderij uitgedrukt in stikstof is iets toegenomen naar 273,8 miljoen kg stikstof, ongeveer gelijk aan het niveau van 2021. De mestproductie van de melkveehouderij uitgedrukt in fosfaat is afgenomen naar 75,6 miljoen kg fosfaat. In 2023 is de mestproductie van varkens uitgedrukt in fosfaat en stikstof verder gedaald naar respectievelijk 81,7 miljoen kg stikstof en 32,8 miljoen kg fosfaat. Ook de pluimveesector kent een verdere daling van de mestproductie. Uitgedrukt in stikstof is de mestproductie in de pluimveesector gedaald naar 52,6 miljoen kg stikstof. De fosfaatproductie van pluimvee nam licht toe naar 23,0 miljoen kg fosfaat. Het totaal aantal fosfaatrechten in de markt is in 2023 licht afgenomen tot 84,3 miljoen rechten.

## Derogatiebedrijven

In 2023 nam het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning verder af van 15.385 in 2022 naar 15.056 in 2023, een afname van 2,1%. Na een sterke daling van het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning in 2022, is het niveau van afname dus terug op het niveau van de jaren daarvoor. Het percentage grasland op bedrijven met een derogatievergunning blijft gelijk aan voorgaande jaren met 88%.

In deze rapportage wordt verslag gedaan over de fysieke controles op bedrijven met een derogatievergunning over zowel het kalenderjaar 2022 als het kalenderjaar 2023. Vanwege de late openstelling voor aanmeldingen voor derogatie (eind 2022) in verband met de vaststelling van de derogatiebeschikking op 30 september 2022 konden de eerste fysieke inspecties op de derogatievoorwaarden 2022 pas begin 2023 van start gaan. Op 15 mei 2023 was 3% van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2022 fysiek geïnspecteerd (451 bedrijven). Hierover is verslag gedaan in de rapportage Nederlands mestbeleid 2022. Om te voldoen aan de 5% fysieke inspecties van bedrijven met een derogatievergunning zoals wordt voorgeschreven in de derogatiebeschikking 2022/2069/EU, zijn na 15 mei 2023 nog 324 aanvullende fysieke inspecties uitgevoerd op bedrijven met een derogatievergunning voor het jaar 2022. Hierover wordt verslag gedaan in deze rapportage, naast de cijfers over de resultaten van de administratieve en fysieke controles op bedrijven met een derogatievergunning voor het jaar 2023.

Voor het jaar 2022 waren in totaal 87% van alle fysiek gecontroleerde bedrijven met een derogatievergunning akkoord. Voor het jaar 2023 betrof dit percentage 91%.

Het handhavings- en boetebeleid is gewijzigd voor wat betreft de opvolging van niet-akkoorden bij derogatiecontroles. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB), de hoogste gerechtelijke instantie in Nederland voor bestuursrechtspraak, heeft de RVO erop gewezen dat het huidige boete- en handhavingsbeleid in het kader van de derogatie in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het boete- en handhavingsbeleid is daarop aangepast. Dit betekent dat bedrijven met een derogatievergunning voortaan na afloop van het kalenderjaar integraal administratief gecontroleerd worden door de RVO nadat bij de controle is geconstateerd dat aan één of meerdere voorwaarden van de derogatievergunning niet is voldaan. Indien hierbij afwijkingen worden geconstateerd, wordt handhavend opgetreden en zal in beginsel de derogatievergunning worden ingetrokken. Om deze reden kan pas in de Rapportage Nederlands mestbeleid 2024 verslag worden gedaan over het aantal ingetrokken derogatievergunningen over het kalenderjaar 2023.

## Versterkte Handhavingsstrategie Mest (VHS Mest)

In het jaar 2023 verliep de voortgang van de implementatie van de VHS Mest goed. Met de VHS 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. Ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak zijn gezamenlijk risicoanalyses gemaakt, inspecties ingepland en uitgevoerd door de RVO, de NVWA, waterschappen en omgevingsdiensten en waar nodig 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 het realtime verantwoorden van mesttransporten (rVDM) definitief ingevoerd. In 2023 is verder gewerkt aan de invoering van de koppeling van de import en export van mest aan het rVDM. Dit traject is per 1 januari 2024 volledig afgerond. Op basis van de vele gegevens in rVDM en de RVO-registers is gestart met innovatieve analyses om meer zicht te krijgen op ongewenste patronen in de mestsector. Op basis van de uitkomsten worden acties uitgezet richting de NVWA en/of de RVO met als doel de naleving van de mestregels te verbeteren.

Van 2020 tot 2023 is door de RVO actief ingezet op (semi-)automatisch herhaald administratief controleren op het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) bij intermediairs. Met de invoering van rVDM per 1 januari 2023 heeft de RVO met name ingezet op het overtuigen, instrueren en adviseren van intermediairs om gebruik te maken van rVDM. Ook de NVWA heeft vanwege de invoering van rVDM het eerste half jaar van 2023 vooral adviserend en begeleidend opgetreden (preventief handhaven) zodat de sector zo snel mogelijk de overgang zou maken van papier naar digitaal melden. In totaal zijn er in 2023 650 fysieke controles meer uitgevoerd ten opzichte van 2022, ondanks dat de toezichtsintensiteit iets lager is gebleken. Wel is er ook in 2023 met name ingezet op fysieke inspecties bij intermediaire ondernemingen (13%). In 2023 is 5,6% van alle bedrijven met bedrijfsmatig gehouden varkens gecontroleerd waarmee wordt aan artikel 4, lid 6, sub f, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). Het handhavingspercentage (percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld) is in 2023 iets gedaald ten opzichte van 2022, naar 15%.

# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| English Summary  | 2         |
| Nederlandse Samenvatting   | 5         |
| <b>1. Inleiding</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1.1 Rapportageverplichtingen en leeswijzer</b>                    | <b>9</b>  |
| <b>2. Mestproductie</b>  | <b>11</b> |
| <b>2.1 Trends in omvang veestapel</b>                                | <b>11</b> |
| <b>2.2 Trends in mestproductie</b>                                   | <b>12</b> |
| <b>2.3 Trends in productierechten</b>                                | <b>13</b> |
| 2.3.1 Fosfaatrechten   | 13        |
| <b>2.4 Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien</b> | <b>14</b> |
| <b>2.5 Resultaten Derogatie 2022</b>                                 | <b>15</b> |
| 2.5.1 Derogatie spreiding per gemeente                               | 15        |
| <b>3 Controle en handhaving</b>                                      | <b>16</b> |
| <b>3.1 Controle en handhaving derogatie</b>                          | <b>16</b> |
| <b>3.2 Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest</b>                | <b>20</b> |
| 3.2.1 Toezicht en handhaving   | 21        |
| 3.2.1.1 Algemeen toezicht en handhaving                              | 23        |
| 3.2.1.2 Risicogericht handhaven                                      | 27        |
| 3.2.1.3 Gebiedsgericht handhaven                                     | 28        |
| 3.2.1.4 Gericht handhaven op risicovolle schakels                    | 28        |
| 3.2.1.5 Informatie over strafrechtelijk onderzoek door de NVWA       | 30        |
| 3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling              | 30        |
| 3.2.3 Voortgang implementatie VHS Mest in 2023                       | 31        |
| <b>Bijlage 1</b>   | <b>34</b> |
| <b>Bijlage 2 Controleresultaten administratief 2023</b>              | <b>37</b> |





# 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 2023. Deze rapportage geeft invulling aan de monitorings- en verslagleggingsverplichting als opgenomen in de derogatiebeschikking ((EU) 2022/2069).<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup> 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, de RVO en de NVWA, tot stand gekomen.

Deze rapportage over het jaar 2023 is de zesde 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.<sup>3</sup> Voorliggende rapportage geeft de cijfers over 2023 weer als verwerkt tot en met 22 mei 2024. De rapportage over 2023 heeft eenzelfde opzet als de rapportages over 2019, 2020, 2021 en 2022 en bestrijkt het vijfde 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.<sup>4</sup>

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).<sup>5</sup> 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 2023 gold dat landbouwbedrijven met een derogatievergunning nog maximaal 220 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare mochten aanwenden in met nutriënten verontreinigde gebieden en maximaal 240 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare in andere gebieden.

<sup>1</sup> 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).

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

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

<sup>4</sup> Kamerstukken 33037, nr. 431 en 437.

<sup>5</sup> 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 geen aanvullende voorwaarden ten opzichte van wat op basis van de derogatiebeschikking 2020 (2020/1073/EU) gold. De derogatiebeschikking kent een monitoringsverplichting van derogatiebedrijven (artikel 10, tweede 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 een geautomatiseerd systeem voor verantwoording in realtime van mesttransporten (realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (rVDM)). 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 2022/2069/EU (artikel 4, zesde lid, sub f) opgenomen dat 5,5 % van de varkenshouderijen individueel geïnspecteerd dient te worden. Aan deze bepalingen van de derogatiebeschikking wordt gevolg gegeven in hoofdstuk 3.2 dat betrekking heeft op handhaving en de VHS Mest in 2023.

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)).<sup>6</sup> 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.

---

<sup>6</sup> SA.46349 (2017/N), beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_46349](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 – 2023. 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 <sup>7</sup> | 2006       | 2015        | 2018        | 2021        | 2022       | 2023*      |
|--------------------------|-------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Melk- en fokvee          | 2.739.060         | 2.536.590  | 2.958.640   | 2.655.990   | 2.537.780   | 2.552.320  | 2.565.870  |
| w.v. melk- en kalfkoeien | 1.485.370         | 1.419.720  | 1.621.770   | 1.623.040   | 1.571.340   | 1.570.670  | 1.573.790  |
| w.v. jongvee             | 1.253.690         | 1.116.870  | 1.336.870   | 1.032.950   | 966.440     | 981.650    | 992.080    |
| Schapen                  | 1.183.450         | 1.376.440  | 946.180     | 866.530     | 860.150     | 854.220    | 838.590    |
| Geiten                   | 254.550           | 309.610    | 469.750     | 587.770     | 643.360     | 645.030    | 646.570    |
| Overige graasdieren      | 349.220           | 333.730    | 384.380     | 336.130     | 333.890     | 337.050    | 353.740    |
| w.v. vlees- en weidevee  | 228.590           | 205.990    | 265.990     | 248.610     | 236.290     | 239.450    | 256.440    |
| w.v. paarden en pony's   | 120.630           | 127.740    | 118.390     | 87.520      | 97.600      | 97.600***  | 97.300     |
| Varkens                  | 11.647.680        | 11.355.970 | 12.602.890  | 12.416.160  | 11.456.830  | 11.278.860 | 10.826.000 |
| w.v. vleesvarkens        | 5.591.040         | 5.475.690  | 5.803.700   | 5.591.910   | 5.261.680   | 5.155.620  | 4.932.960  |
| Pluimvee                 | 103.650.600       | 94.335.000 | 108.607.800 | 103.037.700 | 101.155.900 | 98.784.600 | 94.244.800 |
| w.v. kippen              | 101.051.900       | 91.782.300 | 106.762.900 | 101.290.100 | 99.887.500  | 97.532.800 | 93.003.600 |
| w.v. slachteenden        | 852.400           | 1.043.300  | 932.200     | 908.300     | 632.300     | 644.100*   | 581.100    |
| w.v. kalkoenen           | 1.450.600         | 1.139.800  | 863.000     | 635.900     | 604.100     | 575.600    | 588.400    |
| w.v. overig pluimvee     | 295.700           | 369.600    | 49.700      | 203.400     | 32.000      | 32.100     | 71.700     |
| Vleeskalveren            | 713.320           | 843.730    | 909.230     | 998.210     | 1.046.510   | 1.042.400  | 1.024.080  |
| Overige staldieren       | 994.700           | 1.027.900  | 1.404.100   | 1.244.800   | 321.300     | 300.400    | 265.100    |
| w.v. konijnen            | 370.900           | 323.500    | 381.100     | 331.700     | 321.300     | 300.400    | 265.100    |
| w.v. edelpelsdieren      | 623.800           | 704.400    | 1.023.000   | 913.100     | **          | **         | **         |

\* Gecorrigeerd ten opzichte van de rapportage Nederlands mestbeleid 2022.

\*\* Niet meer opgenomen in het overzicht van het CBS.<sup>8</sup>

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

N.B. De aantallen hebben betrekking op de aantallen in de landbouwtelling op nationaal niveau. Voor een aantal diercategorieën is bij leegstand op de peildatum het aantal bijgeschat dat normaliter aanwezig is.

<sup>7</sup> 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 fosfaatrechtstelsel; 2018: start Versterkte Handhavingsstrategie Mest). Daarnaast zijn de gegevens van de laatste drie jaren weergegeven om zo de recente ontwikkeling te laten zien.

<sup>8</sup> 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).

## 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 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          | 2021          | 2022          | 2023          |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Melk- en fokvee                | 47.983        | 46.470        | 55.778        | 55.236        | 54.925        | 55.090        | 56.521        |
| Schape en geiten               | 1.552         | 1.737         | 1.708         | 1.815         | 1.857         | 1.910         | 1.928         |
| Overige graasdieren            | 5.047         | 4.756         | 3.579         | 3.213         | 3.038         | 3.024         | 3.270         |
| Varkens                        | 12.272        | 11.787        | 10.458        | 10.022        | 9.097         | 8.919         | 8.513         |
| Pluimvee                       | 1.863         | 1.471         | 1.426         | 1.311         | 1.273         | 1.257         | 1.227         |
| Vleeskalveren                  | 2.725         | 2.975         | 3.154         | 3.368         | 3.259         | 3.325         | 3.182         |
| Overige staldieren*            | 84            | 88            | 223           | 198           | 14            | 13            | 11            |
| <b>Totaal Nederland</b>        | <b>71.527</b> | <b>69.284</b> | <b>76.326</b> | <b>75.163</b> | <b>73.462</b> | <b>73.538</b> | <b>74.651</b> |
| Stikstofproductie (miljoen kg) | 2002          | 2006          | 2015          | 2018          | 2021          | 2022          | 2023          |
| Melk- en fokvee                | 281,8         | 254,1         | 282,8         | 289,9         | 273,0         | 269,2         | 273,8         |
| Schape en geiten               | 16,2          | 12,4          | 11,7          | 14,7          | 15,4          | 15,8          | 16,0          |
| Overige graasdieren            | 33,3          | 29,5          | 20,6          | 20,4          | 19,3          | 19,0          | 20,2          |
| Varkens                        | 99,1          | 102,4         | 99,3          | 96,6          | 88,9          | 88,6          | 81,7          |
| Pluimvee                       | 60,3          | 57,7          | 62,0          | 56,8          | 54,3          | 53,9          | 52,6          |
| Vleeskalveren                  | 11,4          | 13,0          | 18,1          | 22,6          | 19,8          | 20,4          | 19,0          |
| Overige staldieren             | 2,3           | 2,2           | 2,9           | 2,3           | 0,3           | 0,3           | 0,2           |
| <b>Totaal Nederland</b>        | <b>504,4</b>  | <b>471,2</b>  | <b>497,5</b>  | <b>503,4</b>  | <b>471,0</b>  | <b>467,1</b>  | <b>463,5</b>  |
| Fosfaatproductie (miljoen kg)  | 2002          | 2006          | 2015          | 2018          | 2021          | 2022          | 2023          |
| Melk- en fokvee                | 84,9          | 78,8          | 92,8          | 78,7          | 74,2          | 77,2          | 75,6          |
| Schape en geiten               | 4,7           | 4,3           | 4,3           | 4,5           | 4,6           | 4,7           | 5,0           |
| Overige graasdieren            | 10,4          | 10,0          | 7,3           | 6,3           | 6,0           | 5,8           | 6,0           |
| Varkens                        | 39,7          | 42,8          | 40,1          | 37,6          | 34,5          | 34,4          | 32,8          |
| Pluimvee                       | 27,4          | 26,9          | 28,3          | 25,8          | 23,2          | 22,5          | 23,0          |
| Vleeskalveren                  | 4,4           | 5,2           | 5,8           | 7,9           | 5,4           | 5,6           | 5,0           |
| Overige staldieren             | 1,4           | 1,2           | 1,4           | 1,1           | 0,2           | 0,1           | 0,1           |
| <b>Totaal Nederland</b>        | <b>172,9</b>  | <b>169,2</b>  | <b>180,1</b>  | <b>161,8</b>  | <b>148,0</b>  | <b>150,4</b>  | <b>147,5</b>  |

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

In 2023 is de totale mestproductie uitgedrukt in kilogrammen iets toegenomen ten opzichte van 2022. De stikstofproductie is in 2023 verder afgenomen naar 463,5 miljoen kg en bleef daarbij onder het plafond van 504,4 miljoen kg stikstof zoals deze gold in 2023. Daarnaast was dit niveau ook onder het plafond van 489,4 miljoen kg stikstof zoals neergelegd in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). Daarnaast is de productie van fosfaat in dierlijke mest gedaald naar 147,5 miljoen kg, wat daarmee onder het plafond van 172,9 miljoen kg fosfaat bleef zoals deze gold in 2023. Ook bleef de fosfaatproductie onder het plafond van 150,7 miljoen kg fosfaat zoals beschreven in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking.

De productie van stikstof door melk- en fokvee is ten opzichte van 2022 toegenomen naar 273,8 miljoen kg stikstof, maar ligt daarmee onder het sectorale plafond van 281,9 miljoen kg stikstof. De fosfaatproductie van melk- en fokvee in 2023 is ten opzichte van 2022 gedaald naar 75,6 miljoen kg fosfaat. Ook hier bleef

Nederland onder het plafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat. In 2023 is de stikstof- en fosfaatproductie van varkens verder gedaald in vergelijking met de productie in 2022, met 81,7 miljoen kg stikstof en 32,8 miljoen kg fosfaat en lag daarmee onder de sectorplafonds van respectievelijk 99,1 miljoen kg stikstof en 39,7 miljoen kilogram fosfaat. De stikstofproductie van pluimvee is in 2023 ten opzichte van 2022 gedaald naar 52,6 miljoen kg stikstof (plafond 60,3 miljoen kg stikstof). De fosfaatproductie van pluimvee is licht toegenomen naar 23,0 (plafond 27,4 miljoen kg fosfaat).

## 2.3 Trends in productierechten

Tabel 3: Trends in productierechten<sup>9</sup>

| Productierechten in omloop |                         | 2018       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|----------------------------|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Varkens-rechten            | Concentratiegebied Zuid | 4.900.376  | 4.805.725  | 4.315.466  | 4.200.454  | 4.125.817  |
|                            | Concentratiegebied Oost | 2.283.094  | 2.256.020  | 2.178.875  | 2.075.999  | 2.074.748  |
|                            | Overig                  | 1.513.368  | 1.523.995  | 1.553.341  | 1.585.881  | 1.736.612  |
|                            | Totaal                  | 8.696.839  | 8.585.740  | 8.047.682  | 7.987.053  | 7.937.176  |
| Pluimveerechten            |                         | 67.162.161 | 67.160.662 | 67.160.550 | 67.040.857 | 66.785.691 |
| Fosfaatrechten             |                         | 85.712.933 | 85.567.475 | 85.073.261 | 84.659.638 | 84.325.334 |

In 2020 is de subsidieregeling Sanering varkenshouderijen van start gegaan.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Daarnaast is in enkele provincies dat jaar ook een Ruimte voor Ruimteregeling ingegaan. In 2021 waren de effecten van deze saneringsmaatregelen duidelijk zichtbaar. In 2023 zet deze daling in mindere mate voort.

Het aantal fosfaatrechten is in 2023 licht afgenomen.

### 2.3.1 Fosfaatrechten

Tabel 4: Toekenning fosfaatrechten

| Initieel toegekende fosfaatrechten        | fosfaatrechten |
|---|----------------|
| Aan grondgebonden bedrijven <sup>12</sup> | 41.773.365     |
| Aan niet-grondgebonden bedrijven          | 44.848.062     |
| Totaal                                    | 86.621.427     |

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 productieplafond.<sup>13</sup> 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.

<sup>9</sup> De aangehouden peildatum is 1 januari van het volgende jaar.

<sup>10</sup> Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-60186.html>.

<sup>11</sup> Zie ook: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sanering-varkenshouderijen>.

<sup>12</sup> Grondgebonden als gedefinieerd in de goedkeuringsbeschikking SA.46349 (2017/N), o. 28 p. 6.

<sup>13</sup> Dit betrof derogatiebeschikking 2014/291/EU waarin het mestproductieniveau voor fosfaat en stikstof van 2002 werd voorgeschreven als plafond.

Tabel 5: Handel in fosfaatrechten, afroming en fosfaatbank

| Handel in fosfaatrechten, afroming en fosfaatbank | 2018      | 2021      | 2022      | 2023      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Totaal overgedragen rechten                       | 5.333.159 | 5.799.475 | 4.834.802 | 4.431.312 |
| Afgeroomde rechten                                | 422.971   | 517.734   | 371.256   | 235.380   |
| Rechten in fosfaatbank                            | 0         | 124.880   | 742.095   | 992.426   |

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. De fosfaatbank is in 2023 niet opengesteld.

## 2.4 Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien

De definitieve excretiefactoren (berekening van gemiddelde 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 2023)

|  | Excretiefactoren          |                            |                            |                             |
|--|---------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
|  | Mestproductie             |                            | Mineralenuitscheiding      |                             |
|  | Drijfmest<br>kg/dier/jaar | Vaste mest<br>kg/dier/jaar | Stikstof<br>kg N/dier/jaar | Fosfaat<br>kg 2O5/dier/jaar |
| <b>Diercategorie</b>                               |                           |                            |                            |                             |
| <b>Melk- en kalfkoeien**</b>                       |                           |                            | <b>77,4</b>                | <b>2</b>                    |
| <b>Varkens</b>                                     |                           |                            |                            |                             |
| Vleesvarkens                                       | 1000                      |                            | 11,7                       | 4,1                         |
| Opfokzeugen en -beren                              | 1200                      |                            | 14,4                       | 6,6                         |
| Zeugen incl. biggen tot speen***                   | 4500                      |                            | 21,4                       | 11,7                        |
| Gespeende Biggen****                               |                           |                            | 2,8                        | 0,73                        |
| Opfokberen. 50 kg en meer                          | 1200                      |                            | 14,4                       | 6,6                         |
| Dekrijpe beren                                     | 3200                      |                            | 21,6                       | 11,3                        |
| <b>Kippen</b>                                      |                           |                            |                            |                             |
| Vleeskuikens                                       |                           | 11,6                       | 0,44                       | 0,11                        |
| 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                       | 0,82                       | 0,41                        |
| <b>Vleeseenden en kalkoenen</b>                    |                           |                            |                            |                             |
| Vleeseenden**                                      |                           | 45,0                       | 0,68                       | 0,36                        |
| Kalkoenen**  |                           | 60,0                       | 1,65                       | 0,69                        |

\* Deze categorieën komen in de cijfers van CBS niet meer voor, cijfers zijn nog van 2022.

\*\* Gebaseerd op het gemiddelde in Nederland voor alleen de stal periode. Weide periode 2022 is niet bekend.

\*\*\* Nieuwe categorie vanaf 2023.

\*\*\*\* Aangepaste categorie.

## 2.5 Resultaten Derogatie 2022

Tabel 7: Aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2023

| Derogatievergunningen 2023                                   | Aantallen |
|--|-----------|
| Aanvragen geregistreerd                                      | 15.056    |
| Aanvragen te laat / ingetrokken door ondernemer/ uitgesloten | 189       |
| Verleende vergunningen                                       | 14.867    |

Tabel 8: Ontwikkeling aantal aanmeldingen derogatievergunning

| Jaar  | Aanmeldingen | Verschil % 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%                 |
| 2023* | 15.056       | -2,1%  | 723.410                 | 633.713     | 88%                 |

\* De cijfers voor het jaar 2023 betreffen voorlopige cijfers.

In 2022 was er een relatief grote afname van het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning. Dit kwam destijds vermoedelijk door de late bekendmaking van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU (30 september 2022), na het bemestingsseizoen. In 2023 is er sprake van een kleine daling (2,1%). Het percentage grasland op derogatiebedrijven blijft op hetzelfde niveau als voorgaande jaren (88%).

### 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 2023

| Administratieve controleresultaten derogatievoorwaarden 2023   | Aantallen     |
|--|---------------|
| <b>Aantal administratieve controles 2023</b>                   | <b>14.867</b> |
| Aantal na eerste controle akkoord                              | 14.698        |
| Aantal na eerste controle niet-akkoord                         | 169           |
| <b>Bevindingen niet-akkoord</b>                                | <b>169</b>    |
| Opgave eindvoorraad meststoffen 2022                           | 119           |
| 80% grasland eis   | 44            |
| Rapport van bevindingen NVWA                                   | 6             |
| Hersteld / verdiepend onderzoek = akkoord                      | 0             |
| Hersteld / verdiepend onderzoek = in onderzoek of akkoord NVWA | 169           |

In 2023 zijn 169 afwijkingen vastgesteld op basis van de administratieve controle die op alle bedrijven met een derogatievergunning wordt uitgevoerd. Dit is een toename ten opzichte van het jaar 2022 waarin ten algemene een laag aantal afwijkingen werd gerapporteerd (slechts 33 afwijkingen). Het lage aantal van 2022 komt doordat 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. De cijfers van 2023 zijn meer in lijn met voorgaande jaren (122 afwijkingen in 2021 en 198 afwijkingen in 2020) en tonen daarbij geen opvallende verschillen.

Vanwege de late bekendmaking van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU in 2022 (30 september 2022) konden de eerste fysieke inspecties pas begin 2023 van start gaan. Dit heeft te maken met het feit dat na de publicatie van de derogatiebeschikking, de inschrijvingen voor derogatie openstonden tot 15 november 2022. Vervolgens zijn eerst de administratieve controles uitgevoerd, waarna begin 2023 pas kon worden begonnen met de fysieke inspecties.

Op 15 mei 2023 was 3% van de bedrijven (451) met een derogatievergunning voor 2022 fysiek geïnspecteerd. Hierover is verslag gedaan in de rapportage Nederlands mestbeleid 2022 en deze zijn opgenomen in de eerste kolom in onderstaande tabel. Om te komen tot de fysieke inspectie van 5% van de bedrijven met een derogatievergunning zoals wordt vereist in artikel 11, tweede lid, van derogatiebeschikking 2022/2069/EU, zijn na 15 mei 2023 nog 324 aanvullende fysieke inspecties uitgevoerd op bedrijven met een derogatievergunning voor het jaar 2022 (kolom 2 van onderstaande tabel). In de laatste kolom van tabel 10 zijn de totale controleresultaten van het derogatie-aanvraagjaar 2022 weergegeven. Hiermee wordt voldaan aan de eis van artikel 11, tweede lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU om op ten minste 5% van de graslandbedrijven fysieke inspecties uit te voeren. De cijfers over het totaal aantal inspecties laten geen grote verschillen zien ten opzichte van de derogatie-aanvraagjaren 2021 en 2020. Ook het aantal niet-akkoorden is vergelijkbaar met voorgaande jaren.



Tabel 10: fysieke controles derogatie 2022

| Fysieke controleresultaten derogatievoorwaarden 2022 | Inspectiejaar 2022 reeds verantwoord in rapportage 2023 <sup>14</sup> | Inspectiejaar 2022 verantwoord in rapportage 2024 <sup>15</sup> | Totaal aantal m.b.t. inspectiejaar 2022 <sup>16</sup> |
|--|---|---|---|
| <b>Aantal fysieke controles derogatie 2022</b>       | <b>451</b>  | <b>324</b>  | <b>775</b>  |
| Aantal akkoord                                       | 423   | 254   | 677   |
| Aantal niet-akkoord                                  | 28  | 70  | 98  |
| Percentage akkoord                                   | 94%   | 78%   | 87%   |
| Percentage niet-akkoord                              | 6%  | 22%   | 13%   |
| <b>Bevindingen niet-akkoord<sup>17</sup></b>         | <b>28</b>   | <b>70</b>   | <b>98</b>   |
| Bemestingsplan                                       | 8   | 23  | 31  |
| Grondbemonstering                                    | 20  | 32  |   |
| 80% grasland   | 0   | 3   |   |
| Overige voorwaarden                                  | 7   | 31  |   |
| Fosfaatkunstmest verbod                              | 0   | 2   |   |
| <b>Vervolgacties en/of sanctiemaatregelen</b>        |   |   |   |
| Schriftelijke waarschuwing                           | 17  |   |   |
| Rapporten van bevindingen naar RVO                   | 23  |   |   |

In onderstaande tabel zijn de controleresultaten over het jaar 2023 opgenomen. In vergelijking met de totaalresultaten over het jaar 2022 is een hoger percentage van de fysieke controles akkoord.

<sup>14</sup> Dit betreft de controleresultaten van het derogatie-aanvraagjaar 2022, gecontroleerd in 2023 en verantwoord in de Rapportage Nederlands mestbeleid 2023.

<sup>15</sup> Dit betreft de controleresultaten van het derogatie-aanvraagjaar 2022, gecontroleerd in 2023 en verantwoord in de Rapportage Nederlands mestbeleid 2024.

<sup>16</sup> Dit betreft de totale controleresultaten van het derogatie-aanvraagjaar 2022, gecontroleerd in 2023 en 2024.

<sup>17</sup> Er kunnen meerdere toetsingsaspecten niet in orde zijn op 1 bedrijf, die echter leiden tot 1 niet akkoord.

Tabel 11: Fysieke controles derogatie 2023

| Fysieke controleresultaten derogatievoorwaarden | Aantallen in 2023 |
|---|-------------------|
| <b>Aantal fysieke controles 2023</b>            | <b>747</b>        |
| Aantal akkoord                                  | 680               |
| Aantal niet-akkoord                             | 67                |
| Percentage akkoord                              | 91%               |
| Percentage niet-akkoord                         | 9%                |
| <b>Bevindingen niet-akkoord</b>                 | <b>67</b>         |
| Bemestingsplan                                  | 35                |
| Grondbemonstering                               | 49                |
| 80% grasland                                    | 5                 |
| Overige voorwaarden                             | 8                 |
| Fosfaatkunstmest verbod                         | 1                 |
| <b>Vervolgacties en/of sanctiemaatregelen</b>   |                   |
| Schriftelijke waarschuwing                      | 36                |
| Rapporten van bevindingen naar RVO              | 33                |

Van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2023 zijn er 747 gecontroleerd. Hiermee wordt voldaan aan de eis van artikel 11, tweede lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU om op ten minste 5% van de graslandbedrijven fysieke inspecties uit te voeren. In vergelijking met voorgaande jaren voldeed een groter aandeel van de fysiek gecontroleerde bedrijven aan de derogatievoorwaarden.

In 2023 was het aantal bedrijven dat een derogatievergunning heeft aangevraagd en voldeed aan de voorwaarden na administratieve controle hoog, evenals in eerdere jaren.

Tabel 12: Totaal controles en derogatievergunningen 2023

| Derogatie 2023   |  | Aantallen |
|--|--|-----------|
| Administratieve controle vergunningen                            |  | 14.867    |
| Fysieke controle vergunningen                                    |  | 747       |
| Controle percentage administratieve controles                    |  | 100%      |
| Controle percentage fysieke controles tot 15 mei 2024            |  | 5%        |
| Ingetrokken derogatievergunningen 2023                           |  | 0*        |
| Percentage voldaan aan de voorwaarden                            |  | Ntb**     |
| Percentage niet voldaan aan de voorwaarden                       |  | Ntb       |
| Netto aantal toegekende derogatievergunningen 2023 <sup>18</sup> |  | 14.867    |

| Derogatie                                  | 2018  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|
| Percentage voldaan aan de voorwaarden      | 99,8% | 99,9% | 99,9% | 99,9% | Ntb  |
| Percentage niet-voldaan aan de voorwaarden | 0,2%  | 0,1%  | 0,1%  | 0,1%  | Ntb  |

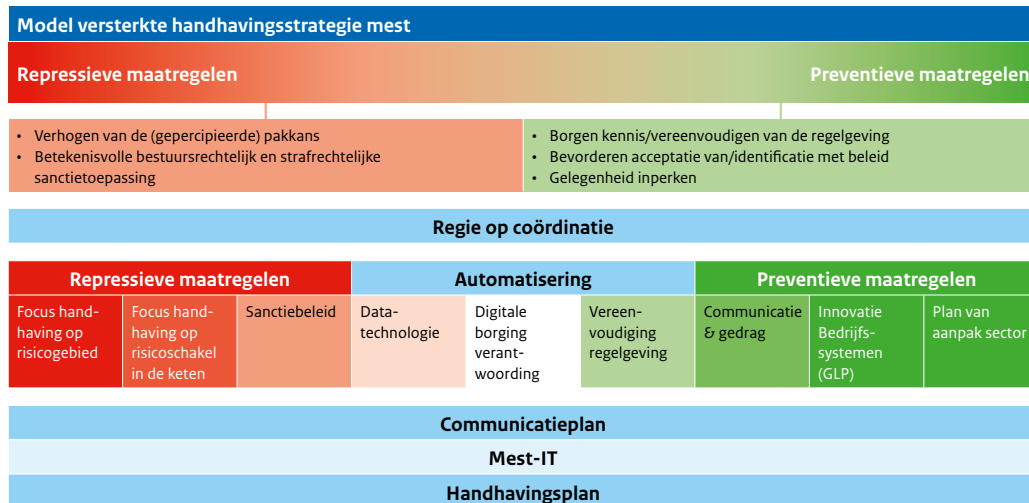
\* In het kalenderjaar 2023 zijn geen derogatievergunningen ingetrokken die betrekking hebben op het derogatiejaar 2023. Dit heeft te maken met een wijziging van het boete- en handhavingsbeleid betreffende bedrijven met een derogatievergunning naar aanleiding van twee zaken die aanhangig zijn gemaakt bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb heeft de RVO erop gewezen dat het huidige boete- en handhavingsbeleid in het kader van de derogatie in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het boete- en handhavingsbeleid is daarop aangepast. Deze wijziging houdt in dat na afloop van het kalenderjaar een landbouwbedrijf integraal wordt gecontroleerd door de RVO nadat bij de controle is geconstateerd dat aan één of meerdere voorwaarden van de derogatievergunning niet is voldaan. Bij deze integrale controle worden alle derogatievoorwaarden betrokken en ook wordt een controle op de gebruiksnormen uitgevoerd (dit laatste is alleen mogelijk na afloop van het kalenderjaar). Indien hierbij afwijkingen worden geconstateerd wordt handhavend opgetreden en zal in beginsel de derogatievergunning worden ingenomen. In de Rapportage Nederlands mestbeleid 2024 zal verslag worden gedaan over het aantal ingetrokken derogatievergunningen over het kalenderjaar 2023.

\*\* De betreffende percentages zullen gerapporteerd worden in de Rapportage Nederlands mestbeleid 2024. Zie ook de uitleg hierboven.

<sup>18</sup> Op 24 april 2024.

### 3.2 Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest<sup>19</sup>

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 2023 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 2023 wordt gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1.3.

Naast gebieds- en risicogericht 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. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt het realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (rVDM) welke is ingevoerd op 1 januari 2023. Met rVDM leveren ondernemers vooraf alle transportgegevens digitaal en realtime aan, waardoor de kwaliteit van de gegevens verbetert en handhaving meer risicogericht ingezet kan worden. waarmee mesttransporten realtime gemonitord worden. 2023 was het eerste jaar waarin rVDM is ingevoerd. De voortgang en resultaten worden beschreven in hoofdstuk 3.2.3.

<sup>19</sup> Beschikbaar op: [blg-856981.pdf](https://blg-856981.pdf) ([officielebekendmakingen.nl](https://officielebekendmakingen.nl))

In dit hoofdstuk zijn agrarische bedrijven gecategoriseerd op basis van NSO-typing<sup>20</sup> 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.
- Gemende 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 2023, beëindigde bedrijven in 2023, voerleveranciers, bedrijven die in 2023 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 handhaving

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 (notoire) overtreders aan te pakken en de naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Er wordt meer samengewerkt door informatie te delen tussen de handhavingsdiensten 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 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 komt naar voren dat de naleving op deze verplichtingen hoog is.<sup>21</sup> 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 de 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).

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

<sup>21</sup> <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/mest/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/inspectieresultaten/inspectieresultaten-naleefbeeld-varkensrechten-2021>.

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 ingangscntroles (controles gericht op inzend- en invulgedrag (bijlage M van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet)).

De RVO voert de handhaving bestuursrechtelijk uit. Bestuursrechtelijke handhaving kent reparatoire en bestraffende maatregelen.<sup>22</sup> 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 de RVO. In gezamenlijkheid worden op basis van data-analyse bedrijven geselecteerd voor fysieke inspecties. Deze analyse wordt door de NVWA verder verfijnd en inspecties worden vervolgens 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 de RVO worden gestuurd. Dit gebeurt 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 de 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.

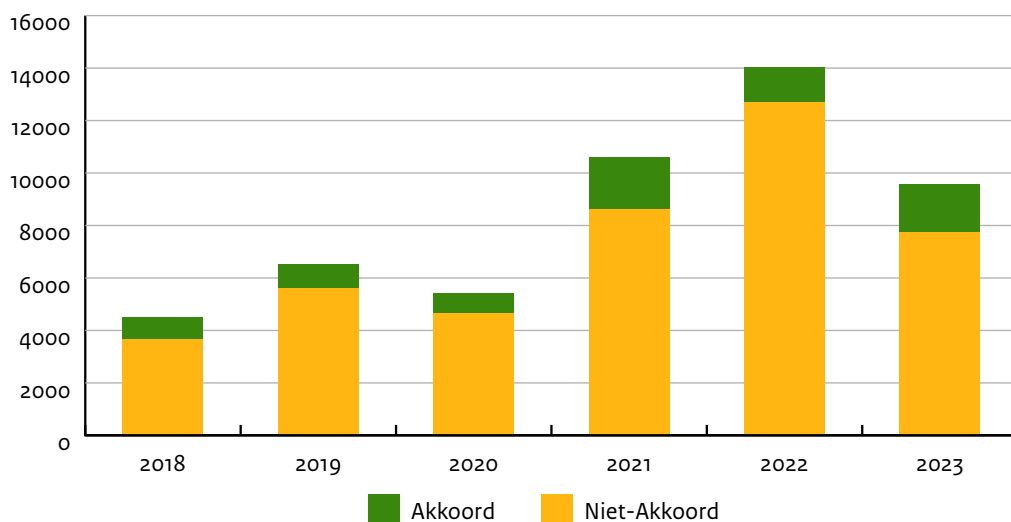
<sup>22</sup> Zie ook RVO 'Boetebeleid Meststoffenwet', p.11-13, beschikbaar op: [https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid\\_Meststoffenwet\\_RVO.nl\\_.pdf](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid_Meststoffenwet_RVO.nl_.pdf).

### 3.2.1.1 Algemeen toezicht en handhaving

#### Administratieve controles

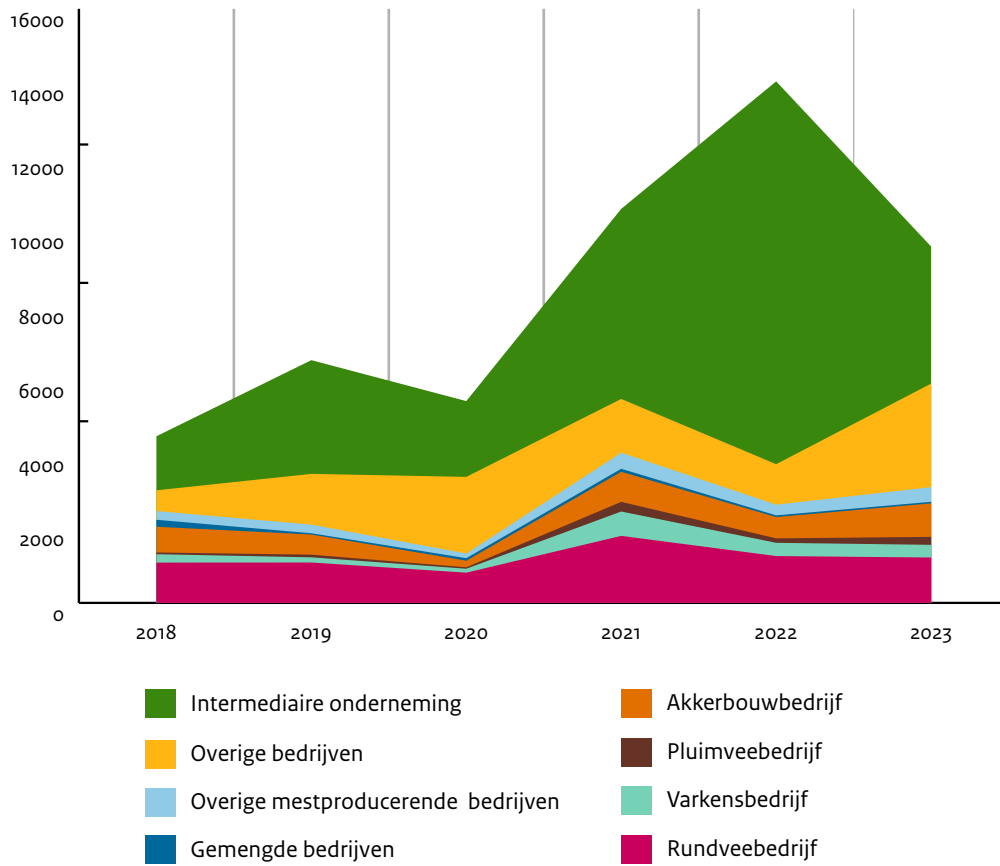
De administratieve controles in het kader van de Meststoffenwet worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Controles van de RVO (inzend- en invulgedrag en doorrekening naleving zoals bij gebruiksnormen) zijn risicogericht wat inhoudt dat een bedrijf wordt gecontroleerd indien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

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

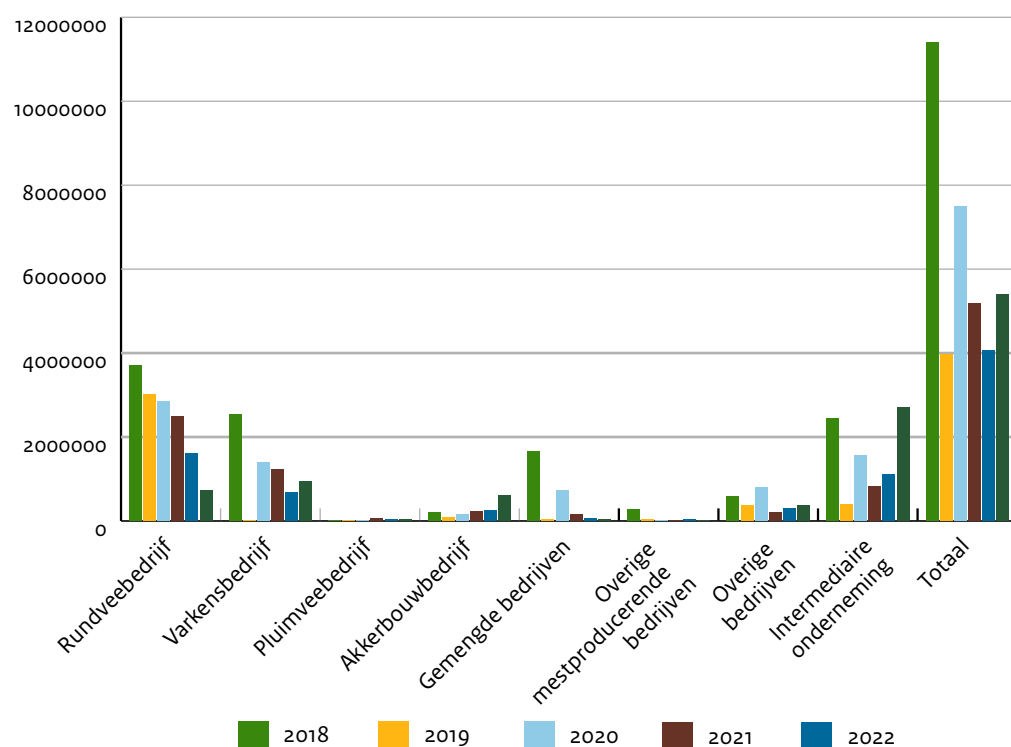


In 2023 is een kleine teruggang te zien in het aantal controles ten opzichte van het kalenderjaar 2022. Van 2020 tot 2023 is door de RVO actief ingezet op (semi-)automatisch herhaald administratief controleren op het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) bij intermediairs. Sinds 1 januari 2023 moet er gebruik worden gemaakt van een nieuw systeem. Bij het vervoeren van mest moet de vervoerder een realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (rVDM) gebruiken. Bij de invoering van het nieuwe systeem heeft de RVO met name ingezet op het overtuigen, instrueren en adviseren van intermediairs om gebruik te maken van de rVDM. Daarnaast is door de wijziging van een papieren traject naar een elektronisch systeem de aard van de overtreding veranderd. Hierdoor is het niet meer mogelijk om de (semi-)geautomatiseerde controles in de bestaande vorm uit te voeren.

Figuur 3: Aantal administratieve controles per bedrijfscategorie per jaar

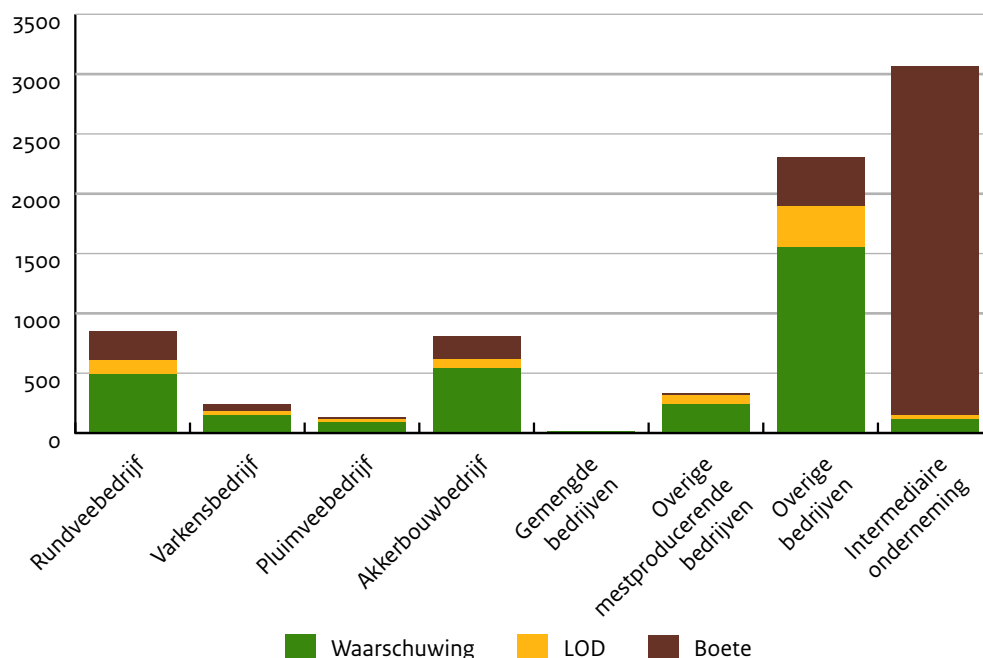


Figuur 4: Boetebedragen per jaar per categorie bedrijven





Figuur 5: Opvolging niet-akkoorden in 2023



Uit figuur 3 komt naar voren dat het aantal administratieve controles in 2023 iets is teruggelopen ten opzichte van het aantal administratieve controles in 2022. Dit heeft te maken met de overgang naar het realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (zie ook de uitleg bij figuur 2). De administratieve controles resulteren in waarschuwingen, boetes of een last onder dwangsom (LOD) in geval een overtreding wordt vastgesteld. Uit figuur 4 komt naar voren dat de boetebedragen in 2023 weer iets is toegenomen ten opzichte van de voorgaande twee jaren. Het boetebedrag opgelegd aan intermediairs is sterk toegenomen in vergelijking met 2022. Dit blijkt ook uit de eerste tabel die is opgenomen in bijlage 2.

### Fysieke controles

De fysieke controleresultaten 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.<sup>23</sup> Toezichtintensiteit geeft de mate weer waarin toezicht door de NVWA heeft plaatsgevonden binnen een bepaalde bedrijfs categorie. De toezichtintensiteit wordt berekend door het percentage te berekenen van het aantal uniek gecontroleerde bedrijven ten opzichte van het totaal aantal bedrijven in een bedrijfs categorie. Het handhavingspercentage is het percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld.

<sup>23</sup> 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.

Tabel 13: Fysieke controles; toezichtintensiteit en handhavingspercentage per jaar per bedrijfscategorie

| <b>Toezichtintensiteit</b>         | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b>      |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Rundveebedrijf                     | 5%          | 4%          | 4%          | 2%          | 3%               |
| Varkensbedrijf                     | 4%          | 6%          | 4%          | 6%          | 1% <sup>24</sup> |
| Pluimveebedrijf                    | 3%          | 1%          | 2%          | 2%          | 0,2%             |
| Akkerbouwbedrijf                   | 1%          | 1%          | 1%          | 1%          | 0,4%             |
| Gemengde bedrijven                 | 10%         | 10%         | 15%         | 3%          | 10%              |
| Overige mestproducerende bedrijven | 1%          | 1%          | 2%          | 1%          | 1%               |
| Intermediaire onderneming          | 24%         | 36%         | 25%         | 25%         | 13%              |
| Overige bedrijven                  | 3%          | 12%         | 5%          | 10%         | 2%               |
| <b>Totaal</b>                      | <b>3%</b>   | <b>4%</b>   | <b>3%</b>   | <b>3%</b>   | <b>2%</b>        |
| <b>Handhavingspercentage</b>       | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b>      |
| Rundveebedrijf                     | 21%         | 19%         | 22%         | 18%         | 16%              |
| Varkensbedrijf                     | 24%         | 31%         | 24%         | 32%         | 33%              |
| Pluimveebedrijf                    | 56%         | 36%         | 59%         | 63%         | 0% <sup>25</sup> |
| Akkerbouwbedrijf                   | 13%         | 16%         | 20%         | 20%         | 21%              |
| Gemengde bedrijven                 | 20%         | 20%         | 9%          | 31%         | 14%              |
| Overige mestproducerende bedrijven | 24%         | 24%         | 30%         | 13%         | 23%              |
| Intermediaire onderneming          | 35%         | 16%         | 16%         | 23%         | 11%              |
| Overige bedrijven                  | 17%         | 6%          | 17%         | 14%         | 11%              |
| <b>Totaal</b>                      | <b>23%</b>  | <b>17%</b>  | <b>21%</b>  | <b>20%</b>  | <b>15%</b>       |

Ten algemene is in 2023 de toezichtintensiteit, mede door de omvangrijke inspectie-inzet op de controle van derogatiedeelnemers (zowel voor een gedeelte van het jaar 2022 als volledig voor het jaar 2023) en de ruime overgangperiode die is gehanteerd voor bedrijven in het kader van de overgang naar het realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (rVDM), wat lager gebleken ten opzichte van 2022. Ook het handhavingspercentage is iets gedaald ten opzichte van 2022. In 2023 is het toezicht op intermediairs, die in de VHS Mest zijn geïdentificeerd als een risicovolle schakel, lager ten opzichte van voorgaande jaren. Van 2020 tot 2023 is door de RVO en de NVWA actief ingezet op (semi-)automatisch herhaald controleren op het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) bij intermediairs. Sinds 1 januari 2023 moet er gebruik worden gemaakt van rVDM. De NVWA en de RVO hebben bij de invoering van het nieuwe systeem ruim een half jaar een overgangsbeleid gehanteerd richting de sector waarbij met name is ingezet op het overtuigen, instrueren en adviseren van intermediairs om gebruik te maken van de rVDM. In die periode is er vooral adviserend en begeleidend opgetreden zodat de sector zo snel mogelijk de overgang zou maken van papier naar digitaal melden. Daarnaast is door de wijziging van een papieren traject naar een elektronisch systeem de aard van de overtreding veranderd. Hierdoor is het niet meer mogelijk om de (semi-)geautomatiseerde controles in de bestaande vorm uit te voeren.

In het licht van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU (artikel 4, zesde lid, sub f) is de eis een toezichtintensiteit van ten minste 5,5% van de varkenshouderijen. De toezichtintensiteit op bedrijven met hoofdzakelijk varkens was in 2023 1%. Daarnaast zijn er veel gemengde bedrijven met bedrijfsmatig gehouden varkens gecontroleerd.<sup>26</sup> In totaal heeft de NVWA 131 unieke bedrijven met varkens gecontroleerd in 2023. Dit betekent een toezichtintensiteit van 5,6% op bedrijven met bedrijfsmatig gehouden varkens.

<sup>24</sup> Er zijn veel aparte locaties van steeds groter wordende bedrijven gecontroleerd. Bij de toezichtintensiteit worden alleen de unieke bedrijven meegenomen waar de diverse locaties onder vallen.

<sup>25</sup> Voor 2023 is de keuze gemaakt om slechts enkele productierechtencontroles pluimvee uit te voeren. Dit vanwege de omvangrijke derogatiecontrole-inzet in dit jaar

<sup>26</sup> Dit betreft gemengde bedrijven waar naast varkens ook pluimvee of melkvee wordt gehouden. De toezichtintensiteit op deze groep wordt gerapporteerd onder gemengde bedrijven en is daarom niet opgenomen in het percentage toezichtintensiteit varkensbedrijven in tabel 13.

De toezichtintensiteit op rundveebedrijven was hoger in 2023, omdat dit met name derogatiebedrijven betreft. Ook zijn er meer gemengde bedrijven, die eveneens vaker een derogatievergunning hebben, gecontroleerd.

Tabel 14: Fysieke controles per jaar en opvolging niet-akkoorden.

| <b>Fysieke controles mest totaal</b> | <b>2018</b> |      | <b>2021</b> |      | <b>2022</b> |      | <b>2023</b> |      |
|--------------------------------------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| Aantal gereed                        |             | 3057 |             | 2678 |             | 2644 |             | 3294 |
| Aantal akkoord                       | 2643        | 88%  | 2261        | 84%  | 2288        | 86%  | 2955        | 90%  |
| Aantal niet-akkoord                  | 355         | 12%  | 417         | 16%  | 356         | 14%  | 339         | 10%  |
| <b>Afdoening niet-akkoord</b>        | <b>2018</b> |      | <b>2021</b> |      | <b>2022</b> |      | <b>2023</b> |      |
| Proces verbaal (incl. combibon)      |             | 50   |             | 122  |             | 83   |             | 28   |
| Rapport v Bevindingen RVO            |             | 274  |             | 215  |             | 227  |             | 220  |
| Rapport v Bevindingen TBM            |             | 10   |             | 16   |             | 7    |             | 4    |
| Schriftelijke waarschuwing           |             | 112  |             | 105  |             | 49   |             | 88   |
| Brief                                |             | 1    |             | 0    |             | 0    |             | 0    |
| Overig                               |             | 0    |             | 4    |             | 24   |             | 2    |
| Geen rapportage opgemaakt            |             | 11   |             | 0    |             | 0    |             | 0    |

In 2023 zijn er meer fysieke inspecties uitgevoerd in het mestdomein dan in de voorgaande twee jaren waarmee teruggekeerd wordt naar het niveau van 2020. Daarbij is een behoorlijke toename waar te nemen in het aantal akkoorden ten opzichte van de voorgaande jaren.

### 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 de RVO en de 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 handhavingsplan van de RVO en de NVWA. Op operationeel niveau gaat het om inspecteurs en hun team die op basis van deze planning, beschikbare informatie van de RVO en de 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 2023 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   | 2023   |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Aantal dossiers > 100 uur           | 98     | 65     | 71     | 88     |
| Waarvan afgebroken dossiers         | 4      | 2      | 0      | 0      |
| 27Inspectie-uren dossiers > 100 uur | 17.850 | 13.970 | 12.667 | 17.547 |

De NVWA heeft in 2023 in totaal 88 dossiers afgerond van meer dan 100 inspectie-uren. In totaal ging het om 17.547 uur in 2023 en de jaren daarvoor die zijn ingezet om deze dossiers af te ronden. Hieruit blijkt de forse inzet van de NVWA op complexe dossiers, die niet naar voren komen in de totale aantallen inspecties.

### 3.2.1.3 Gebiedsgericht handhaven

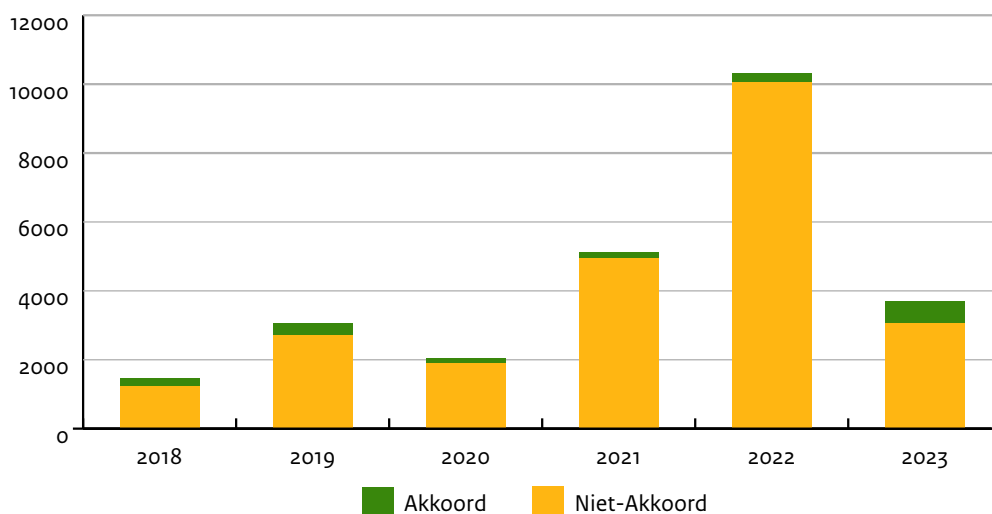
Als aangegeven in hoofdstuk 3.2.2 is de gebiedsgerichte aanpak erop gericht om gezamenlijk met samenwerkingspartners (waterschappen, omgevingsdiensten, provincies, gemeenten, Openbaar Ministerie en politie) in de aangewezen gebieden, te weten de Peel (Limburg Noord en Oost Brabant), de Gelderse Vallei 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 2023 32 gezamenlijke inspecties afgerond en zijn er 2 nog in onderzoek. In de Gelderse Vallei zijn er 15 dossiers opgepakt en afgerond. In Twente zijn 9 dossiers gezamenlijk opgepakt. 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 2023 zijn er door RVO meer dan 3.500 administratieve controles uitgevoerd op intermediairs. Dit is een afname ten opzichte van het jaar 2022. Zoals ook toegelicht bij figuur 2 is vanaf 2020 tot 2023 is door de RVO actief ingezet op (semi-)automatisch herhaald administratief controleren op het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) bij intermediairs. Vanaf 1 januari 2023 moet er gebruik worden gemaakt van het realtime en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (rVDM). Bij de invoering van het nieuwe systeem heeft de RVO met name ingezet op het overtuigen, instrueren en adviseren van intermediairs om gebruik te maken van de rVDM. Daarnaast is door de wijziging van een papieren traject naar een elektronisch systeem de aard van de overtreding veranderd. Waardoor het niet meer mogelijk is om de (semi-)geautomatiseerde controles in de bestaande vorm uit te voeren. Dit heeft ervoor gezorgd dat het aantal afgehandelde feiten dit jaar lager uitvalt dan in 2022. Het overgrote deel van deze controles is niet-akkoord zoals naar voren komt in figuur 5 (p. 21) is het overgrote deel van deze niet-akkoorden opgevolgd met een boete.

Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) voert de 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 2023 zijn 120 nieuwe intermediaire ondernemingen geregistreerd. In 2023 zijn 16 aanvragen afgewezen. De RVO publiceert maandelijks een aangepaste lijst met geregistreerde en geschrapte en/of geschorste intermediaire ondernemingen. In 2023 is het Landelijk Bureau Bibob in zeven gevallen om advies gevraagd. In twee gevallen heeft dit geleid tot een toewijzing, in drie gevallen tot een afwijzing en in twee onderzoeken is nog geen besluit genomen.

Door de RVO wordt ook de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In deze regeling is de voorwaarde opgenomen dat voor co-vergisting van dierlijke meststoffen moet worden voldaan aan de verschillende artikelen van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De NVWA controleert op deze voorwaarden en rapporteert eventuele afwijkingen aan de 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                 |
| 2023 | 2                 |

Dit heeft over het jaar 2023 geleid tot twee correcties op de subsidiabele productie van SDE-beschikkingen.

Tabel 17: Fysieke controle resultaten locatie-onafhankelijke controle<sup>28</sup>

| Locatie-onafhankelijk<br>Fysieke controles | 2021             |         |              | 2022             |         |              | 2023             |         |                  |
|--|------------------|---------|--------------|------------------|---------|--------------|------------------|---------|------------------|
|  | Totaal controles | Akkoord | Niet-Akkoord | Totaal controles | Akkoord | Niet-Akkoord | Totaal controles | Akkoord | Niet-Akkoord     |
| Intermediaire onderneming                  | 12               | 7       | 5            | 101              | 44      | 57           | 18               | 8       | 10               |
| Covergisting                               | 36               | 26      | 10           | 5                | 4       | 1            | 10               | 5       | 5                |
| Vervoer meststoffen                        | 858              | 795     | 63           | 921              | 867     | 54           | 1373             | 1331    | 42 <sup>29</sup> |
| Export mest                                | 150              | 125     | 25           | 140              | 125     | 15           | 177              | 158     | 19 <sup>30</sup> |
| Onafhankelijke monstername                 | 174              | 170     | 4            | 337              | 333     | 4            | 233              | 231     | 2                |
| Totaal                                     | 1230             | 1123    | 107          | 1504             | 1373    | 131          | 1811             | 1733    | 78               |

De NVWA heeft in 2023 wederom meer locatie-onafhankelijke fysieke inspecties uitgevoerd in vergelijking met de 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. Met name de inzet op controles op het vervoer van meststoffen is in 2023 toegenomen, mede als gevolg van de invoering van rVDM.

### 3.2.1.5 Informatie over strafrechtelijk onderzoek door de NVWA

In 2023 zijn er drie FEK-zaken ingeleverd bij het Functioneel Parket (categorie 2). Door de NVWA-IOD zijn in 2023 vier onderzoeken ingeleverd, waarvan drie onderzoeken naar diverse modus operandi op het meststoffendomein en een onderzoek naar fraude met GLB-subsidies vanuit het EOM (Europees Openbaar Ministerie) (categorie 3). Ook heeft een Europees onderzoeksbevel gelopen dat is afgerond. Verder is nog onderzoek verricht naar een transporteur c.q. mestintermediair met betrekking tot fraude rond co-vergisting en liep er een onderzoek naar fraude met GLB-subsidies.

## 3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling

Tabel 18: Informatie-uitwisseling

| Samenwerkings-Partners | Aantal dataleveringen 2018 | Aantal dataleveringen 2021 | Aantal dataleveringen 2022 | Aantal dataleveringen 2023 |
|------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Omgevingsdienst        | 20                         | 73                         | 74                         | 44                         |
| Politie                | 8                          | 2                          | 10                         | 1                          |
| NVWA                   | 30                         | 21                         | 16                         | 53                         |
| Waterschappen          | 158                        | 189                        | 203                        | 206                        |
| Belastingdienst        | 21                         | 48                         | 51                         | 71                         |
| Gemeentes              | 18                         | 17                         | 15                         | 1                          |
| Provincies             | 18                         | 6                          | 11                         | 20                         |
| Rijkswaterstaat        | 12                         | 12                         | 12                         | 0                          |
| Totaal                 | 285                        | 368                        | 392                        | 396                        |

<sup>28</sup> 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 17 en de aantallen controles intermediaire ondernemingen in de tabel fysieke controles in bijlage 2 niet 1-op-1 te vergelijken.

<sup>29</sup> 1 RvB is niet meegeteld. Dit betrof twee afdoeningen waarbij alleen de zwaarste meetelt.

<sup>30</sup> 3 RvB (TBM) zijn wel opgemaakt bij controle, maar betroffen dierlijke bijproducten.

Onderdeel van de VHS Mest is de bevordering van de uitwisseling van informatie. De cijfers over de gegevensuitwisseling in 2023 laten een hoger niveau zien dan de voorgaande jaren.

### 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 en digitaal Vervoersbewijs dierlijke mest (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 Mest 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 2024 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 de RVO, door een combinatie van bestaande jaarplannen van de partners en/of door signalen/meldingen van één van de partners. De mogelijke adressen/controles vanuit de analyses komen uiteindelijk tot stand via het analistenteam, dat bestaat uit vertegenwoordigers van alle bij de handhaving in het gebied betrokken partijen, of via inbreng van casussen in het expertiseteam. Het expertiseteam is in 2023 nieuw en is ontwikkeld om op basis van casussen uit het veld, een team samen te stellen waarin alle betrokken expertises die nodig zijn voor het uitwerken van de casus samen worden gebracht en er gezamenlijke afspraken worden gemaakt voor een controle.

In 2023 is in de regio de Peel op basis van aanvullende afspraken met alle samenwerkingspartners uitvoering gegeven aan de samenwerking. Dit is vormgegeven met een aantal speerpunten waarin de samenwerking door middel van inzet- en capaciteitsafspraken, kennis- en informatiedeling en de focus op het verhogen van de naleving van de mestregels is geborgd. Begin 2024 is vervolgens teruggeblikt op het afgelopen jaar door middel van een evaluatie met alle betrokken partners. Deze evaluatie zag met name toe op de samenwerking, de processen en de ontwikkelingen in GGH de Peel het afgelopen jaar. Algemeen beeld van de evaluatie is dat men tevreden is over de samenwerking in 2023, de gezamenlijke controles en de voorbereiding ervan, de bijeenkomsten die geweest zijn en de genomen stappen in de samenwerking. De samenwerking werpt ook zijn vruchten af in het dagelijks werk van de toezichthouders buiten GGH door meer kennis en het feit dat men de andere partijen sneller en beter weet te vinden. De kracht van deze samenwerking is de opbouw van een netwerk, elkaars expertise kennen en elkaar in de uitvoering aanvullen en bijstaan met de betrokken bestuurders eromheen.

In 2023 heeft het analistenteam goed gefunctioneerd en goede controles opgeleverd (voor resultaten GGH de Peel, zie bijlage 2 in deze rapportage). Binnen het team wordt het als zeer nuttig ervaren om kennis en data met elkaar te verbinden en hierin verdere stappen te zetten. Voor de inrichting van het expertiseteam is in 2023 het proces neergezet en zijn twee casussen opgestart die op dit moment nog niet zijn afgerond. De minimaal 30 controles, die vooraf waren afgesproken, zijn uitgevoerd. Soms bleek de casuïstiek en de inzet duidelijk en kwam men snel tot overeenstemming over de gezamenlijke aanpak. Soms bleek er meer

denkwerk nodig. Met de introductie van Pleio<sup>31</sup> is er een nieuwe stap gezet in het inrichten van een digitale samenwerkingsruimte. Hier is het mogelijk om onderling informatie en kennis te delen in een beveiligde digitale omgeving. Pleio wordt als samenwerkingsruimte in 2024 voor het eerst volledig ingezet.

Voor de Gelderse Vallei en voor Twente wordt eenzelfde structuur opgezet als in de Peel. In 2023 zijn daarvoor de eerste stappen gezet en dit wordt voortgezet in 2024. Met alle betrokken partijen uit de Gelderse Vallei en Twente is besloten om dit gezamenlijk voor de twee gebieden vorm te geven onder GGH Oost Nederland. De afgesproken controles voor 2023 in GGH Oost-Nederland zijn gehaald.

Eind 2023 is een nieuwe analyse opgeleverd die bij moet bijdragen aan de uitbreiding van de huidige gebieden. Het gaat om een analyse van die gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft en er een vergrote kans is op niet-naleving van de mestregels. In de tweede helft van 2024 wordt een besluit genomen met welke gebieden GGH wordt uitgebreid.

### **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, plaatsvinden. Naast deze twee doelgroepen worden ook varkenshouders en akkerbouwers als risicogroepen gezien. De hoge mestafzetkosten van een gemiddeld varkenshouderijbedrijf kan een extra fraudeprikkel geven, maar die prikkel manifesteert zich breder door de gespannen situatie op de mestmarkt. De NVWA richt zich sinds kort ook meer op akkerbouwers als afnemers van mest.

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 ertoe te bewegen de regels structureel na te leven. Daarnaast wordt verkend hoe 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 verantwoordings-eisen hierbij passen. De aanbevelingen uit de uitgevoerde evaluatie zijn geïmplementeerd in de nieuwe werkwijze.

Intermediairs vervullen een bijzondere positie binnen de Meststoffenwet en zijn daarom verplicht hun onderneming hiervoor te registreren. Eind 2023 is een traject gestart om het erkennen van intermediaire ondernemingen te onderzoeken zodat bij het niet naleven van de voorwaarden dit gevolgen kan hebben voor de erkenning. Bedrijven die structureel de regels blijven overtreden kunnen dan geschorst worden voor uitvoering van hun activiteiten die binnen de reikwijdte van de Meststoffenwet vallen. Op dit moment geldt voor intermediairs een registratieplicht. Het niet naleven van regelgeving kan dan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden aangepakt. Dit zijn vaak lange procedures en het is soms wenselijk om sneller te kunnen ingrijpen als er gevaar is voor het milieu of de leefomgeving. Ook is het opleggen van boetes niet altijd effectief om herhaling van de overtredingen te voorkomen. Bij een systeem met erkenningen kan dan worden overgegaan tot het schorsen of intrekken ervan, waardoor de activiteiten niet meer mogen worden uitgevoerd. Dit is een zeer ingrijpende maatregel en deze moet zorgvuldig en transparant worden voorbereid en uitgevoerd zodat zowel de handhavende instanties als de intermediairs weten wat de regels zijn.

Het kalenderjaar 2024 zal worden gebruikt om dit verder uit te werken en afstemming te zoeken met de sector en met de handhavende instanties voor de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid.

---

<sup>31</sup> Pleio is een online samenwerkingsplatform dat is ontwikkeld voor en met de overheid en biedt opensourcesoftware voor communicatie en interactie binnen en tussen overheidsorganisaties.



### **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, realtime 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: (1) het realtime melden en volgen van mesttransporten (rVDM) en (2) de Control Room.

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

Op 1 januari 2023 is het rVDM "live" gegaan voor nationale mesttransporten. Vanaf dat moment zijn ook de eerste mesttransporten 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 zijn vanaf 1 maart 2023 bijna alle mesttransporten binnen Nederland via rVDM gemeld. De vervoerders hebben de overstap van papier naar digitaal snel opgepakt en zijn in het algemeen ook positief over het gebruik. Vanuit de RVO en de NVWA is actief gestuurd op het goed en tijdig doorgeven van de meldingen aan het rVDM-systeem. In 2023 is verder gewerkt aan de invoering van de koppeling van de import en export van mest aan het rVDM. Dit traject is per 1 januari 2024 volledig afgerond.

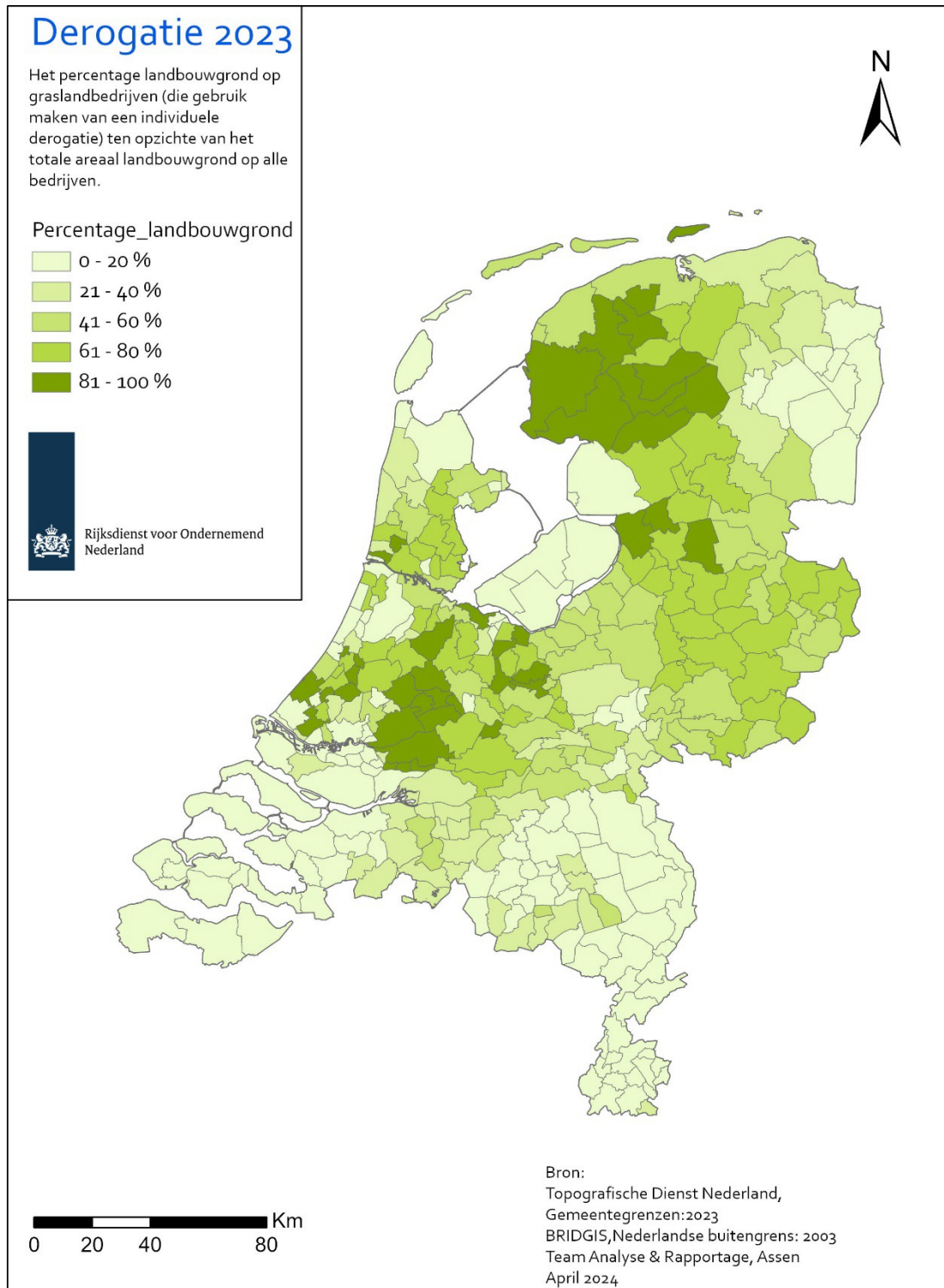
### **Control Room**

In 2023 is de Control Room verder doorontwikkeld. Dit heeft bijgedragen aan de vlotte invoering van rVDM in de sector door dagelijkse monitoring van de mesttransporten. Op basis van de vele gegevens in rVDM en de RVO-registers is gestart met innovatieve analyses om meer zicht te krijgen op ongewenste patronen in de mestsector. Op basis van de uitkomsten worden acties uitgezet richting de NVWA en/of de RVO in kader van de handhaving met als doel de naleving van de mestregels te verbeteren. Dit wordt de komende jaren op basis van ontwikkelingen in de mestmarkt en trends in het mestvervoer (nieuwe modus operandi) verder ontwikkeld en uitgebreid. Zowel de NVWA als de 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.

### **Capaciteit NVWA**

In het kader van de VHS Mest zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de NVWA. In 2023 betrof de formatie van de vier mestteams door o.a. pensioneringen 60 fte en voor het vervoersteam 20 fte. Het invullen van de extra verkregen formatie is door de krappe arbeidsmarkt een ingewikkelde uitdaging en heeft ertoe geleid dat nog niet alle vacatures zijn opgevuld. Een aantal nieuwe inspecteurs zit in de interne opleiding.

# Bijlage 1



## Derogatie 2023

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.

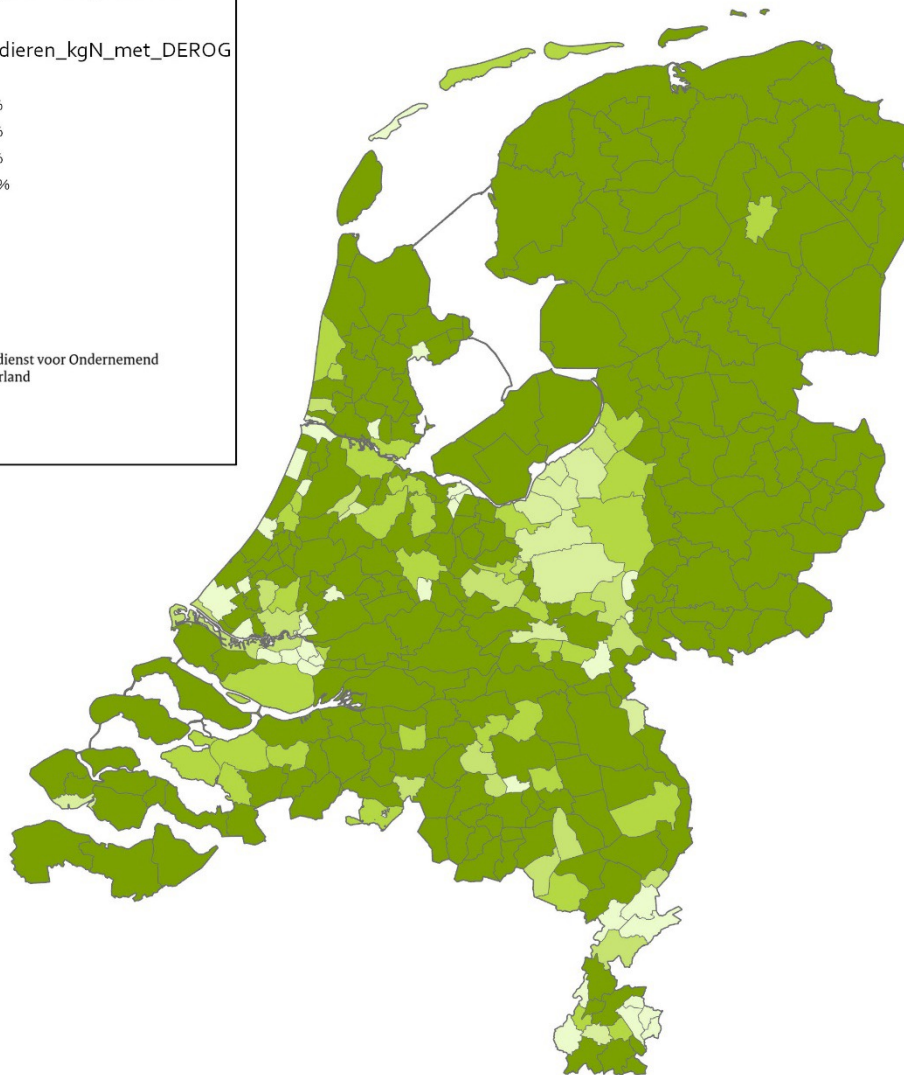
Legenda

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 2024

## Derogatie 2023

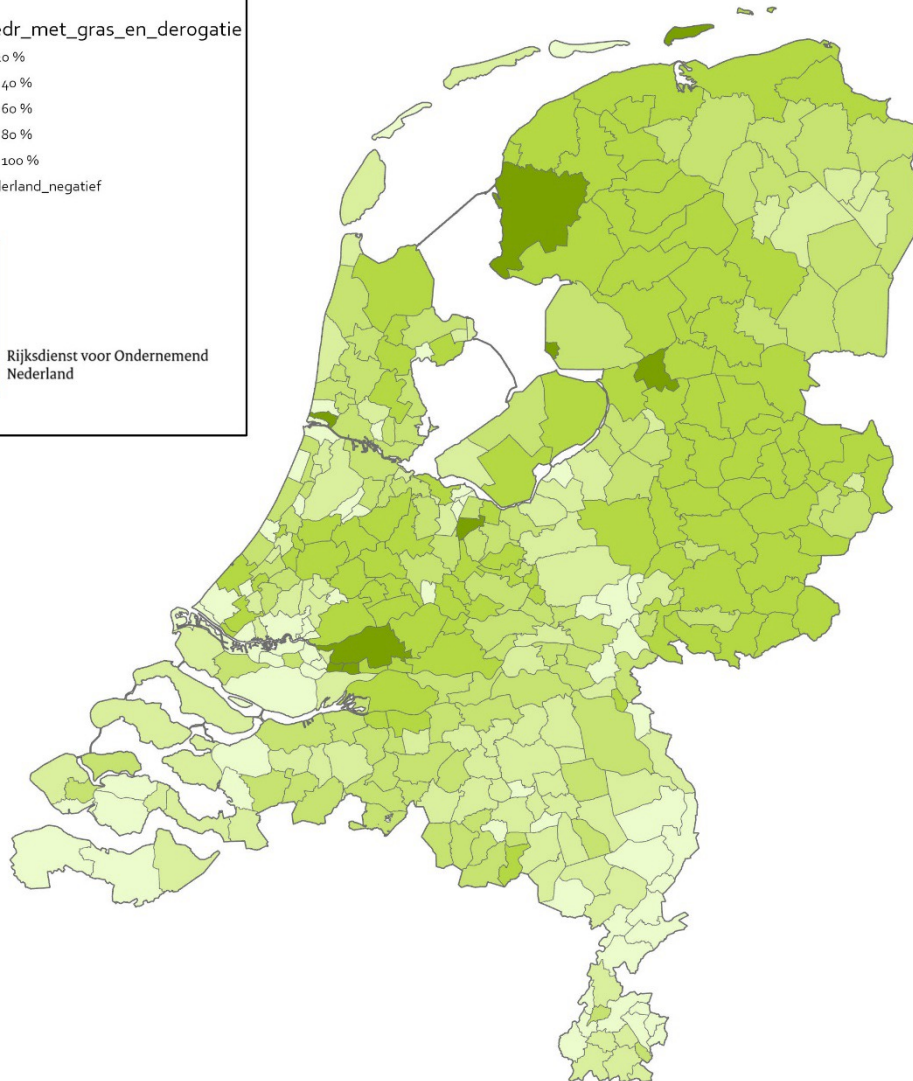
Het percentage graslandbedrijven (dat gebruik maakt van een individuele derogatie)ten opzichte van het totaal aantal graslandbedrijven in die gemeente.

perc\_bedr\_met\_gras\_en\_derogatie

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



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland



0 20 40 80 Km

Bron:  
Topografische Dienst Nederland, Gemeentegrenzen; 2023  
BRIDGIS, Nederland buitengrens; 2003  
Team Analyse & Rapportage, Assen  
April 2024

## Bijlage 2 Controleresultaten administratief 2023

| Nederland totaal                    |                  |               |         |              |              |                     | 2023   |                       |
|-------------------------------------|------------------|---------------|---------|--------------|--------------|---------------------|--------|-----------------------|
| Administratieve controle resultaten | Aantal bedrijven | Totaal feiten | Akkoord | Niet-Akkoord | Waarschuwing | Last onder dwangsom | Boetes | Opgelegd Boete Bedrag |
| Rundveebedrijf                      | 21.882           | 1.222         | 375     | 847          | 492          | 118                 | 241    | € 715.580             |
| Varkensbedrijf                      | 2.014            | 342           | 103     | 239          | 149          | 33                  | 57     | € 933.865             |
| Pluimveebedrijf                     | 1.342            | 214           | 85      | 129          | 91           | 27                  | 12     | € 45.068              |
| Akkerbouwbedrijf                    | 18.337           | 904           | 102     | 802          | 543          | 75                  | 189    | € 603.747             |
| Gemengde bedrijven                  | 305              | 41            | 24      | 17           | 13           | 2                   | 3      | € 35.032              |
| Overige mestproducerende bedrijven  | 5.719            | 395           | 64      | 331          | 239          | 75                  | 17     | € 4.000               |
| Overige bedrijven                   | 3.389            | 2.788         | 482     | 2.306        | 1.549        | 346                 | 414    | € 372.189             |
| Intermediaire onderneming           | 1.781            | 3.692         | 630     | 3.062        | 114          | 33                  | 2.917  | € 2.696.170           |
| Totaal                              | 54.769           | 9.598         | 1.865   | 7.733        | 3.190        | 709                 | 3.850  | € 5.405.649           |
| De Peel                             |                  |               |         |              |              |                     | 2023   |                       |
| Rundveebedrijf                      | 2.441            | 133           | 46      | 87           | 59           | 11                  | 17     | € 154.318             |
| Varkensbedrijf                      | 920              | 194           | 45      | 149          | 101          | 20                  | 28     | € 917.862             |
| Pluimveebedrijf                     | 403              | 72            | 17      | 55           | 37           | 9                   | 9      | € 1.300               |
| Akkerbouwbedrijf                    | 3.222            | 128           | 7       | 121          | 88           | 18                  | 15     | € 23.455              |
| Gemengde bedrijven                  | 66               | 8             | 4       | 4            | 4            | 0                   | 0      | € 0                   |
| Overige mestproducerende bedrijven  | 902              | 58            | 4       | 54           | 40           | 12                  | 2      | € 200                 |
| Overige bedrijven                   | 645              | 439           | 107     | 332          | 265          | 59                  | 8      | € 127.856             |
| Intermediaire onderneming           | 541              | 1.233         | 188     | 1.045        | 37           | 10                  | 998    | € 1.320.043           |
| Totaal                              | 9.140            | 2.265         | 418     | 1.847        | 631          | 139                 | 1.077  | € 2.545.034           |
| Veluwe                              |                  |               |         |              |              |                     | 2023   |                       |
| Rundveebedrijf                      | 1.370            | 92            | 28      | 64           | 45           | 6                   | 14     | € 60.930              |
| Varkensbedrijf                      | 139              | 19            | 8       | 11           | 8            | 2                   | 1      | € 8.603               |
| Pluimveebedrijf                     | 215              | 43            | 17      | 26           | 23           | 3                   | 1      | € 43.368              |
| Akkerbouwbedrijf                    | 454              | 30            | 0       | 30           | 22           | 6                   | 2      | € 77.129              |
| Gemengde bedrijven                  | 76               | 8             | 6       | 2            | 2            | 0                   | 0      | € 0                   |
| Overige mestproducerende bedrijven  | 293              | 14            | 0       | 14           | 10           | 2                   | 2      | € 600                 |
| Overige bedrijven                   | 108              | 195           | 73      | 122          | 94           | 19                  | 10     | € 47.655              |
| Intermediaire onderneming           | 110              | 328           | 34      | 294          | 6            | 1                   | 287    | € 48.247              |
| Totaal                              | 2.765            | 729           | 166     | 563          | 210          | 39                  | 317    | € 286.532             |

| Twente                             | 2023  |     |     |     |     |    |    |           |
|------------------------------------|-------|-----|-----|-----|-----|----|----|-----------|
| Rundveebedrijf                     | 1.927 | 100 | 37  | 63  | 41  | 11 | 11 | € 62.980  |
| Varkensbedrijf                     | 184   | 45  | 20  | 25  | 9   | 4  | 12 | € 3.500   |
| Pluimveebedrijf                    | 82    | 1   | 1   | 0   | 0   | 0  | 0  | € 0       |
| Akkerbouwbedrijf                   | 819   | 41  | 17  | 24  | 21  | 3  | 0  | € 0       |
| Gemengde bedrijven                 | 42    | 15  | 8   | 7   | 3   | 2  | 3  | € 35.032  |
| Overige mestproducerende bedrijven | 300   | 15  | 4   | 11  | 11  | 0  | 0  | € 0       |
| Overige bedrijven                  | 117   | 147 | 45  | 102 | 87  | 15 | 0  | € 0       |
| Intermediaire onderneming          | 120   | 85  | 48  | 37  | 5   | 1  | 31 | € 3.400   |
| Totaal                             | 3.591 | 449 | 180 | 269 | 177 | 36 | 57 | € 104.911 |

| Overig Nederland                   | 2023   |       |       |       |       |     |       |             |
|------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------------|
| Rundveebedrijf                     | 16.144 | 897   | 264   | 633   | 347   | 90  | 199   | € 437.352   |
| Varkensbedrijf                     | 771    | 84    | 30    | 54    | 31    | 7   | 16    | € 3.900     |
| Pluimveebedrijf                    | 642    | 98    | 50    | 48    | 31    | 15  | 2     | € 400       |
| Akkerbouwbedrijf                   | 13.842 | 705   | 78    | 627   | 412   | 48  | 172   | € 503.163   |
| Gemengde bedrijven                 | 121    | 10    | 6     | 4     | 4     | 0   | 0     | € 0         |
| Overige mestproducerende bedrijven | 4.224  | 308   | 56    | 252   | 178   | 61  | 13    | € 3.200     |
| Overige bedrijven                  | 2.519  | 2.007 | 257   | 1.750 | 1.103 | 253 | 396   | € 196.679   |
| Intermediaire onderneming          | 1.010  | 2.046 | 360   | 1.686 | 66    | 21  | 1.601 | € 1.324.479 |
| Totaal                             | 39.273 | 6.155 | 1.101 | 5.054 | 2.172 | 495 | 2.399 | € 2.469.173 |

## Controleresultaten fysiek 2023

| 2023      | Type bedrijf                       | Totaal aantal bedrijven | Aantal controles akkoord | Aantal controles niet-akkoord | Aantal unieke bedrijven gecontroleerd | Aantal unieke bedrijven niet-akkoord | toezicht intensiteit | handhaving percentage |
|-----------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| Nederland | Totaal                             | 54.769                  | 2.955                    | 339                           | 1154                                  | 178                                  | 2%                   | 15%                   |
|           | Rundvee                            | 21.882                  | 897                      | 174                           | 663                                   | 105                                  | 3%                   | 16%                   |
|           | Varkens                            | 2.014                   | 59                       | 22                            | 21                                    | 7                                    | 1%                   | 33%                   |
|           | Pluimvee                           | 1.342                   | 5                        | 3                             | 3                                     | 0                                    | 0,2% <sup>32</sup>   | 0%                    |
|           | Akkerbouw                          | 18.337                  | 85                       | 17                            | 70                                    | 15                                   | 0,4% <sup>33</sup>   | 21%                   |
|           | Gemengde bedrijven                 | 305                     | 49                       | 7                             | 29                                    | 4                                    | 10%                  | 14%                   |
|           | Overige mestproducerende bedrijven | 5.719                   | 57                       | 19                            | 56                                    | 13                                   | 1%                   | 23%                   |
|           | Intermediair                       | 1.781                   | 1.503                    | 76                            | 233                                   | 25                                   | 13%                  | 11%                   |
|           | Overige bedrijven                  | 3.389                   | 300                      | 21                            | 79                                    | 9                                    | 2%                   | 11%                   |
| De Peel   | Subtotaal                          | 9.140                   | 819                      | 97                            | 441                                   | 84                                   | 5%                   | 19%                   |
|           | Rundvee                            | 2.441                   | 114                      | 30                            | 117                                   | 27                                   | 5%                   | 23%                   |
|           | Varkens                            | 920                     | 40                       | 11                            | 45                                    | 10                                   | 5%                   | 22%                   |
|           | Pluimvee                           | 403                     | 2                        | 2                             | 4                                     | 2                                    | 1%                   | 50%                   |
|           | Akkerbouw                          | 3.222                   | 19                       | 2                             | 20                                    | 2                                    | 1%                   | 10%                   |
|           | Gemengde bedrijven                 | 66                      | 8                        | 3                             | 11                                    | 3                                    | 17%                  | 27%                   |
|           | Overige mestproducerende bedrijven | 902                     | 7                        | 3                             | 10                                    | 3                                    | 1%                   | 30%                   |
|           | Intermediair                       | 541                     | 473                      | 36                            | 158                                   | 29                                   | 24%                  | 18%                   |
|           | Overige bedrijven                  | 645                     | 156                      | 10                            | 76                                    | 8                                    | 14%                  | 11%                   |
| Twente    | Subtotaal                          | 3.591                   | 183                      | 22                            | 147                                   | 21                                   | 4%                   | 14%                   |
|           | Rundvee                            | 1.927                   | 78                       | 16                            | 77                                    | 15                                   | 4%                   | 19%                   |
|           | Varkens                            | 184                     | 3                        | 3                             | 6                                     | 3                                    | 3%                   | 50%                   |
|           | Pluimvee                           | 82                      | 0                        | 0                             | 0                                     | 0                                    | 0%                   | 0%                    |
|           | Akkerbouw                          | 819                     | 8                        | 0                             | 8                                     | 0                                    | 1%                   | 0%                    |
|           | Gemengde bedrijven                 | 42                      | 6                        | 0                             | 6                                     | 0                                    | 14%                  | 0%                    |
|           | Overige mestproducerende bedrijven | 300                     | 3                        | 2                             | 5                                     | 2                                    | 2%                   | 40%                   |
|           | Intermediair                       | 120                     | 69                       | 1                             | 36                                    | 1                                    | 31%                  | 3%                    |
|           | Overige bedrijven                  | 117                     | 16                       | 0                             | 9                                     | 0                                    | 8%                   | 0%                    |

<sup>32</sup> Pluimvee 0,2% toezichtintensiteit

<sup>33</sup> Akkerbouw 0,4% toezichtintensiteit

| 2023            | Type bedrijf                       | Totaal aantal bedrijven | Aantal controles akkoord | Aantal controles niet-akkoord | Aantal unieke bedrijven gecontroleerd | Aantal unieke bedrijven niet-akkoord | toezicht intensiteit | handhaving percentage |
|-----------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| Gelderse Vallei | Subtotaal                          | 2.765                   | 139                      | 25                            | 106                                   | 21                                   | 4%                   | 20%                   |
|                 | Rundvee                            | 1.370                   | 33                       | 14                            | 37                                    | 11                                   | 3%                   | 30%                   |
|                 | Varkens                            | 139                     | 2                        | 1                             | 3                                     | 1                                    | 2%                   | 33%                   |
|                 | Pluimvee                           | 215                     | 0                        | 1                             | 1                                     | 1                                    | 0% <sup>34</sup>     | 0%                    |
|                 | Akkerbouw                          | 454                     | 1                        | 0                             | 1                                     | 0                                    | 0% <sup>35</sup>     | 0%                    |
|                 | Gemengde bedrijven                 | 76                      | 9                        | 0                             | 9                                     | 0                                    | 12%                  | 0%                    |
|                 | Overige mestproducerende bedrijven | 293                     | 2                        | 1                             | 3                                     | 1                                    | 1%                   | 33%                   |
|                 | Intermediair                       | 108                     | 70                       | 6                             | 39                                    | 5                                    | 36%                  | 13%                   |
|                 | Overige bedrijven                  | 110                     | 22                       | 2                             | 13                                    | 2                                    | 12%                  | 15%                   |
| Overig          | Subtotaal                          | 39.273                  | 1.814                    | 195                           | 1154                                  | 178                                  | 3%                   | 15%                   |
|                 | Rundvee                            | 16.144                  | 672                      | 114                           | 663                                   | 105                                  | 4%                   | 16%                   |
|                 | Varkens                            | 771                     | 14                       | 7                             | 21                                    | 7                                    | 3%                   | 33%                   |
|                 | Pluimvee                           | 642                     | 3                        | 0                             | 3                                     | 0                                    | 0%                   | 0%                    |
|                 | Akkerbouw                          | 13.842                  | 57                       | 15                            | 70                                    | 15                                   | 1%                   | 21%                   |
|                 | Gemengde bedrijven                 | 121                     | 26                       | 4                             | 29                                    | 4                                    | 24%                  | 14%                   |
|                 | Overige mestproducerende bedrijven | 4.224                   | 45                       | 13                            | 56                                    | 13                                   | 1%                   | 23%                   |
|                 | Intermediair                       | 1.010                   | 891                      | 33                            | 233                                   | 25                                   | 9%                   | 11%                   |
|                 | Overige bedrijven                  | 2.519                   | 106                      | 9                             | 79                                    | 9                                    | 8%                   | 11%                   |

<sup>34</sup> Pluimvee 0,1% toezichtintensiteit

<sup>35</sup> Akkerbouw 0,1% toezichtintensiteit



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 2024