



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Rapportage

Nederlands mestbeleid 2019

English Summary

Manure production

In 2019, the national production of animal manure, expressed in nitrogen and phosphate, decreased further to 489,7 million kg nitrogen (ceiling: 504,4 million kg nitrogen) and 155,5 million kg phosphate (ceiling: 172,9 million kg phosphate). As a result, the Netherlands has met the condition set in Article 4(1) of the 2018-2019 derogation decision (Commission Implementing Decision (EU) 2018/820 of 31 May 2018 granting a derogation requested by the Netherlands pursuant to Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources). In 2019, a further decrease of animal manure production took place under the sectoral ceilings of the dairy farming, poultry farming and pig farming sectors. In this light, it should be mentioned that the nitrogen and phosphate production of dairy cattle has decreased to 279,7 million kg nitrogen and 75,5 million kg phosphate, meaning that production remained under the sectoral production ceilings (i.e. 281,8 million kg nitrogen and 84,9 million kg phosphate). The phosphate rights available to the dairy farming sector in 2019 were still slightly higher than the sector ceiling of 84,9 million kg phosphate. This was due to decisions on objections and court rulings, the award of phosphate rights based on the problem cases scheme (knelgevallenregeling) and reassessment of young livestock in 2019. As of 13 June 2019, the percentage of phosphate rights that lapse upon transfer was raised from 10% to 20%.

Participation in derogation

In 2019, there was a slight decrease in the number of applications for derogation permits. The farms that did apply in 2019, however, were farming more agricultural land as well as more grassland than in 2018. Due to the government measures in the spring of 2020 to prevent the spread of COVID-19, the intended percentage of physical checks of 5% in 2019 was missed by 0.1%. The number of farms requesting a derogation permit in 2019 that met the conditions after an administrative and a physical check was high, as was also the case in 2018 (99.8%).

Enhanced manure enforcement strategy

The year of 2019 was the first entire year in which the enhanced manure enforcement strategy was implemented (referred to in Dutch as 'VHS Mest' or *versterkte handhavingsstrategie mest*). The enhanced manure enforcement strategy is used in a risk-targeted manner for monitoring and enforcement in the three high-risk regions that have been identified (de Peel, Gelderse Vallei and Twente), as well as monitoring and enforcement with regard to the riskiest links in the manure chain, the intermediaries and the co-fermenters. In 2019, The Netherlands Enterprise Agency (RVO) conducted extra administrative checks that were mainly focused on intermediaries. In 2019, there was a slight decrease in the number of physical checks conducted by the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA), as compared to 2018. An aspect that is not immediately apparent in the inspection figures, but which is important and necessary with regard to tracing offenders, is the NVWA's efforts concerning complex investigations. These efforts are reflected by the approximately 13,000 hours that were allocated to the Fraud Expertise Unit (FEK: *Fraude Expertise Knooppunt*) and to investigations. In addition, these investigations and checks led to a higher number of official reports and reports of findings, which shows that the risk-targeted selection of farms is a fruitful approach.

The implementation of the enhanced manure enforcement strategy is proceeding according to plan in 2020. With regard to the region-focused approach, in 2020, all three of the high-risk regions were either subject to risk analyses and inspections, conducted by RVO and NVWA, in collaboration with the Public Prosecution Service, the National Police Force, the Dutch water boards and environmental agencies, or will be subject to these once the measures for preventing the spread of the COVID-19 virus allow this. The spring of 2020 was devoted to administrative checks, since the government measures for controlling the spread of the COVID-19 virus prevented conducting physical inspections. Otherwise, the introduction of 'real-time manure transport information' (rVDM: *realtime verantwoording dierlijke mesttransporten*) and the further development of intensive data analysis in 2020 are both on schedule.

Nederlandse Samenvatting

Mestproductie

De nationale productie van dierlijke mest, uitgedrukt in stikstof en fosfaat, is in 2019 verder gedaald tot 489,7 miljoen kg stikstof (plafond: 504,4 miljoen kg stikstof) en 155,5 miljoen kg fosfaat (plafond: 172,9 miljoen kg fosfaat). Hiermee voldoet Nederland aan de gestelde voorwaarde in artikel 4 lid 1 van de derogatiebeschikking 2018-2019 (nr. 2018-820 EU). In 2019 heeft een verdere daling van de mestproductie onder de sectorale plafonds in de melkvee-, pluimvee- en varkenshouderij plaatsgevonden. Het is hierbij goed te vermelden dat de stikstof- en fosfaatproductie van melkvee is gedaald tot 279,7 miljoen kg stikstof en 75,5 miljoen kg fosfaat, waardoor de productie onder de sectorale productieplafonds (281,8 miljoen kg stikstof en 84,9 miljoen kilogram fosfaat) is. Het aantal toegekende fosfaatrechten in de melkveehouderij lag in 2019 nog licht hoger dan het sectorplafond van 84,9 miljoen kg fosfaat. Dat is het gevolg van afhandeling bezwaren en gerechtelijke uitspraken, toekenning van fosfaatrechten op basis van de knelgevallenregeling en herbeoordeling jongvee in 2019. Per 13 juni 2019 is het afromingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten van 10% naar 20% verhoogd.

Deelname derogatie

In 2019 was een geringe afname van het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning. De bedrijven die zich in 2019 hebben gemeld beslaan wel een groter areaal landbouwgrond en ook een groter areaal grasland dan in 2018. In verband met overheidsmaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus in het voorjaar van 2020 is het beoogde aantal fysieke controles van 5% in 2019 op 0,1% na niet gehaald. In 2019 was het aantal bedrijven dat een derogatievergunning had aangevraagd en voldeed aan de voorwaarden na administratieve en fysieke controle hoog, evenals in 2018 (99,8%).

Versterkte Handhavingsstrategie Mest

2019 was het eerste, volledige jaar voor de implementatie van de versterkte handhavingsstrategie mest (hierna: VHS Mest). Met de VHS Mest wordt op een risicogerichte manier ingezet op controle en handhaving in de drie geïdentificeerde risicogebieden - de Peel, Gelderse Vallei en Twente - en op de meest risicovolle schakels in de mestketen - intermediairs en covergisters. In 2019 heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) extra administratieve controles uitgevoerd die met name gericht waren op intermediairs. In 2019 is een lichte daling van het aantal fysieke controles uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) ten opzichte van 2018. Wat niet meteen zichtbaar is in de inspectieaantallen maar wel belangrijk en noodzakelijk is voor de opsporing van overtreders is de inzet van de NVWA voor complexe onderzoeken. Die inzet blijkt uit de ca. 13.000 uur die in 2019 besteed zijn aan het Fraude en Expertise Knooppunt (FEK)- en opsporingsonderzoeken. Daarbij hebben deze onderzoeken en controles geleid tot een hoger aantal processen verbaal en rapporten van bevindingen, waaruit blijkt dat de risicogerichte selectie van bedrijven zijn vruchten afwerpt.

De implementatie van VHS Mest in 2020 loopt volgens plan. Ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak zijn in 2020 zijn in alle drie de risicogebieden door RVO en NVWA gezamenlijk met Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Waterschappen en Omgevingsdiensten risicoanalyses gemaakt en zijn inspecties gedaan, of worden die uitgevoerd zodra de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus dit mogelijk maken. In het voorjaar van 2020 is ingezet op administratieve controles omdat overheidsmaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus fysieke controles niet mogelijk maakten. Daarnaast ligt de invoering van real-time verantwoording van mesttransporten (rVDM) en het verder ontwikkelen van intensieve data-analyse in 2020 op schema.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Rapportageverplichtingen en leeswijzer	6
2	Mestproductie	8
2.1	Trends in omvang veestapel	8
2.2	Trends in mestproductie	9
2.3	Trends in productierechten	10
2.3.1	Fosfaatrechten	10
2.4	Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien	11
2.5	Resultaten Derogatie 2019	12
2.5.1	Derogatie spreiding per gemeenten	12
3	Controle en handhaving	13
3.1	Controle en handhaving derogatie	13
3.2	Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest	15
3.2.1	Repressieve maatregelen 2019	16
3.2.1.1	Risico gericht handhaven	20
3.2.1.2	Gebiedsgericht handhaven	20
3.2.1.3	Gericht handhaven op risicovolle schakels (intermediairs en covergisters)	22
3.2.1.4	Informatie over strafrechtelijke onderzoeken	25
3.2.2	Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling 2019	25
3.2.3	Voortgang implementatie VHS Mest in 2020	25

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 2019. Deze rapportage geeft invulling aan de monitorings- en verslagleggingsverplichting als opgenomen in de derogatiebeschikking (C(2018) 3222). 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.¹ Deze strategie is erop gericht om fraude tegen te gaan en de naleving van de mestregelgeving te verbeteren. Tevens wordt in de voorliggende rapportage invulling gegeven aan de rapportageverplichting van de goedkeuringsbeschikking fosfaatrechten (C(2017) 8483). Deze rapportage is in samenwerking met de uitvoeringsinstanties, RVO en NVWA tot stand gekomen.

Deze rapportage over het jaar 2019 is de tweede rapportage over al deze onderdelen. De 'Voortgangsrapportage Handhaving en Uitvoering Mestbeleid 2018' was de eerste rapportage over al deze onderdelen, gevolgd met een update in november 2019 met betrekking tot de Versterkte Handhavingsstrategie Mestbeleid. De voorliggende rapportage geeft de cijfers over 2019 als verwerkt tot en met 15 april 2020. Deze rapportage over 2019 is op een aantal punten aangepast ten opzichte van de rapportage over 2018 om een duidelijker beeld te geven van de voortgang van de uitvoering en handhaving van het Nederlands mestbeleid. Bij de verduidelijking van de opzet en presentatie van de rapportage zijn de constructieve vragen van de Europese Commissie ten aanzien van de rapportage over de voortgang van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest behulpzaam geweest. Deze rapportage over het jaar 2019 bestrijkt het eerste implementatiejaar van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest die dateert van september 2018.

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 lid 1 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. Voor de periode 2019-2023 is dit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018-2021). Op grond van bijlage 3, tweede lid onderdeel b is aan Nederland een derogatie verleend voor de jaren 2018 en 2019. 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. Op een aantal specifieke punten heeft wijziging plaatsgevonden ten opzichte van de vorige periode, omdat de Europese Commissie derogatiebeschikkingen meer in lijn met elkaar heeft gebracht. Zo is het doen van een aanvraag verandert in het verlenen van een derogatievergunning aan deelnemende landbouwers. Ook worden landbouwers die derogatievoorschriften overtreden, naast reguliere boetes volgend uit Nederlandse wetgeving, indien hun derogatievergunning wordt ingetrokken uitgesloten van derogatie in het volgende kalenderjaar. Ook is de derogatie voor twee in plaats van vier jaren verleend.

De derogatiebeschikking 2018/820/EU kent evenals de voorgaande derogatiebeschikking de monitoringsverplichting van derogatiebedrijven (artikel 9, lid 1) en administratieve controles uit te voeren bij alle derogatievergunningsaanvragen en 5% van de bedrijven waaraan een vergunning is verleend te inspecteren (artikel 10, lid 1 en 2). Ook de verslagleggingsverplichting van artikel 11, lid 1, b tot en met e en k was reeds onderdeel van de voorgaande derogatiebeschikking. De gegevens ten aanzien van trends in de omvang van de veestapel (artikel 11 lid 1 onder b) en trends in de nationale productie van dierlijke mest (artikel 11, lid 1 onder c) en de excretiecoëfficiënten voor varkens- en pluimveemest worden weergegeven in respectievelijk

¹ Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/09/28/versterkte-handhavingsstrategie-mest>.

hoofdstuk 2.1, hoofdstuk 2.2 en hoofdstuk 2.4. De kaarten als gevraagd in artikel 11 lid 1 onder e zijn opgenomen in bijlage 1. De administratieve en fysieke controle van derogatiebedrijven als neergelegd in artikel 10 lid 1 en 2 en de evaluatie daarvan van artikel 11 lid 1 onder k zijn opgenomen in hoofdstuk 2.5 en hoofdstuk 3.1.

In de derogatiebeschikking 2018/820/EU is de voorwaarde gesteld in artikel 4 lid 2 dat Nederland een strategie voor de versterkte handhaving van het mestbeleid vaststelt. Deze strategie is in september 2018 vastgesteld en ter kennis van de Europese Commissie gebracht. Deze strategie adresseert onder andere de identificatie en aanpak van deelgebieden met een hoger risico, een versterking van de inspectie- en controlecapaciteit en een methode voor de vaststelling van voldoende doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen en sancties, als beschreven in artikel 4 lid 2 b tot en met d. In de derogatiebeschikking is ten aanzien van de versterkte handhavingsstrategie in artikel 11 lid 1 onder l een verslagleggingsverplichting opgenomen waaraan invulling wordt gegeven in hoofdstuk 3.

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).² 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 over het aantal toegewezen rechten, gegevens over de categorieën boeren aan wie deze worden toegewezen, aantal verhandelde rechten, het aantal afgeroomde rechten, het aantal door de fosfaatbank verleende niet-verhandelbare rechten en aan wie deze zijn verleend dient te bevatten. Aan deze rapportageverplichting wordt invulling gegeven in hoofdstuk 2.3.

² SA.46349 (2017/N), beschikbaar op: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_46349.

2 Mestproductie

2.1 Trends in omvang veestapel

Met tabel 1 wordt invulling gegeven aan artikel 11, lid 1 sub b van de derogatiebeschikking 2018/820/EU. Het geeft de omvang van de veestapel op landbouwbedrijven in Nederland weer voor de periode 2002 - 2019. De getallen zijn gebaseerd op de landbouw telling en geproduceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).³

Tabel 1 Trends in omvang veestapel

Diergroep	2002	2006	2015	2016	2017	2018	2019
Melk- en fokvee	2.739.060	2.536.590	2.958.640	3.061.360	2.893.510	2.653.970	2.501.630
w.v. melk- en kalfkoeien	1.485.370	1.419.720	1.621.770	1.744.830	1.693.800	1.621.910	1.577.960
w.v. jongvee	1.253.690	1.116.870	1.336.870	1.316.530	1.199.710	1.032.060	923.670
Schapen	1.183.450	1.376.440	946.180	783.910	798.830	866.110	918.210
Geiten	254.550	309.610	469.750	499.560	532.870	587.860	614.650
Overige graasdieren	349.220	333.730	384.380	314.850	335.060	335.750	330.690
w.v. vlees- en weidevee	228.590	205.990	265.990	232.540	249.490	248.180	243.120
w.v. paarden en pony's	120.630	127.740	118.390	82.310	85.570	87.570	87.570
Varkens	11.647.680	11.355.970	12.602.890	12.478.590	12.400.700	12.406.750	12.269.150
w.v. vleesvarkens	5.591.040	5.475.690	5.803.700	5.726.290	5.630.460	5.591.450	5.617.530
Pluimvee	103.650.600	94.335.000	108.607.800	107.344.800	106.896.300	98.770.900	103.442.700
w.v. kippen	101.051.900	91.782.300	106.762.900	105.619.600	105.184.400	96.985.800	101.741.200
w.v. slachteenden	852.400	1.043.300	932.200	930.600	1.009.400	924.300	968.000
w.v. kalkoenen	1.450.600	1.139.800	863.000	762.000	670.500	657.400	531.600
w.v. overig pluimvee	295.700	369.600	49.700	32.600	32.000	203.400	201.900
Vleeskalveren	713.320	843.730	909.230	957.570	953.110	994.960	1.065.500
Overige staldieren	994.700	1.027.900	1.404.100	1.286.500	1.261.700	1.244.800	1.143.800
w.v. konijnen	370.900	323.500	381.100	363.200	342.900	331.700	336.300
w.v. edelpelsdieren	623.800	704.400	1.023.000	923.300	918.800	913.100	807.500

³ Zie voor de duiding van het CBS van de cijfers over 2019 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/48/meer-geiten-minder-varkens-en-runderen>.

2.2 Trends in mestproductie⁴

Met tabel 2 wordt tevens invulling gegeven aan artikel 11, lid 1 sub c van de derogatiebeschikking 2018/820/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	2016	2017	2018	2019
Melk- en fokvee	47.983	46.470	55.778	58.656	58.373	55.236	54.889
Schape en geiten	1.553	1.737	1.709	1.499	1.531	1.815	1.959
Overige graasdieren ⁵	5.047	4.757	3.580	2.929	3.086	3.213	3.028
Varkens	12.272	11.787	10.458	10.200	10.111	10.041	9.830
Pluimvee	1.863	1.471	1.426	1.428	1.385	1.308	1.266
Vleeskalveren	2.725	2.975	3.154	3.298	3.194	3.368	3.450
Overige staldieren	84	88	223	202	200	198	180
Totaal Nederland	71.527	69.284	76.326	78.211	77.878	75.180	74.602

Stikstofproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2016	2017	2018	2019
Melk- en fokvee	281,8	254,1	282,8	294,9	303,5	289,9	279,7
Schape en geiten	16,2	12,4	11,7	11,2	12,0	14,7	16,5
Overige graasdieren ⁵	33,2	29,5	20,6	16,6	17,9	20,4	19,3
Varkens	99,1	102,4	99,3	96,9	97,4	96,8	93,7
Pluimvee	60,3	57,7	62,0	62,2	58,9	56,7	56,0
Vleeskalveren	11,4	13,0	18,1	20,2	19,9	22,6	22,3
Overige staldieren	2,3	2,1	2,9	2,5	2,5	2,3	2,2
Totaal Nederland	504,4	471,2	497,5	504,3	512,0	503,5	489,7

Fosfaatproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2016	2017	2018	2019
Melk- en fokvee	84,9	78,8	92,8	89,5	86,6	78,7	75,5
Schape en geiten	4,7	4,3	4,4	3,7	3,9	4,5	4,8
Overige graasdieren ⁵	10,4	10,0	7,3	5,5	5,6	6,3	5,8
Varkens	39,7	42,8	40,1	39,2	37,5	37,7	36,8
Pluimvee	27,4	26,9	28,3	28,9	27,5	25,9	25,1
Vleeskalveren	4,4	5,2	5,8	7,0	6,7	7,9	6,5
Overige staldieren	1,5	1,3	1,4	1,3	1,1	1,1	1,0
Totaal Nederland	172,9	169,2	180,1	175,2	169,0	162,0	155,5

In 2019 is er een verdere daling van de nationale mestproductie. Dat betreft ook een verdere daling van stikstof en fosfaat in dierlijke mest tot respectievelijk 489,7 miljoen kg stikstof en 155,5 miljoen kg fosfaat, dat daarmee verder onder het niveau van 504,4 miljoen kg stikstof en 172,9 miljoen kg fosfaat als beschreven in artikel 4 lid 1 van de derogatiebeschikking komt.

⁴ Het betreft de definitieve fosfaat- en stikstofexcretie door de Nederlandse veestapel in 2019 die het CBS op 30 juni publiceert.

⁵ Voor alle jaren inclusief paarden en pony's en vleesvee (exclusief vleeskalveren).

In 2019 is er een verdere daling van de mestproductie onder de sectorale plafonds voor varkens, pluimvee en melkvee. De stikstof en fosfaatproductie van varkens is gedaald tot respectievelijk 93,7 miljoen kg stikstof en 36,8 kg fosfaat, dat daarmee verder onder het plafond van 99,1 miljoen kg stikstof en 39,7 miljoen kilogram fosfaat komt. De stikstof en fosfaatproductie van pluimvee is gedaald tot respectievelijk 56,0 miljoen kg stikstof en 25,1 kg fosfaat, dat daarmee verder onder het plafond van 60,3 miljoen kg stikstof en 27,4 miljoen kilogram fosfaat komt. De stikstof en fosfaatproductie van melkvee is gedaald tot respectievelijk 279,7 miljoen kg stikstof en 75,5 kg fosfaat, dat daarmee onder het plafond van 281,8 miljoen kg stikstof en 84,9 miljoen kilogram fosfaat ligt.⁶

2.3 Trends in productierechten

Tabel 3 Trends in productierechten⁷

Productierechten	2018	2019	
Varkensrechten	Concentratiegebied Zuid	4.900.376	4.888.719
	Concentratiegebied Oost	2.283.094	2.285.392
	Overig	1.513.368	1.508.522
	Totaal	8.696.839	8.682.633
Pluimveerechten	67.162.161	67.162.083	
Fosfaatrechten	85.712.933	85.766.283	

Als gevolg van afhandeling bezwaren, toekenning van fosfaatrechten op basis van de knelgevallenregeling en herbeoordeling jongvee is het aantal fosfaatrechten in 2019 ondanks de afoming van rechten die worden overgedragen ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 2018.

2.3.1 Fosfaatrechten

Tabel 4 Toekenning fosfaatrechten

Toekenning fosfaatrechten	fosfaatrechten in kg
Aan grondgebonden bedrijven ⁸	26.376.550
Aan niet-grondgebonden bedrijven	60.381.396
Totaal	86.757.946

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 om de fosfaatproductie van melkvee terug te brengen en onder het productieniveau van fosfaat te komen als neergelegd in de derogatiebeschikking. Het aantal weergegeven rechten aan niet-grondgebonden bedrijven is inclusief deze generieke korting. Volledig grondgebonden bedrijven zijn geheel vrijgesteld van de generieke korting.

Tabel 5 Handel in fosfaatrechten, afoming en fosfaatbank

Handel in fosfaatrechten, afoming en fosfaatbank (in kg)	2018	2019
Totaal overgedragen rechten	5.333.159	5.644.746
Afgeroomde rechten	422.971	358.764
Uitgegeven via fosfaatbank	0	0

⁶ De plafonds voor productie van stikstof en fosfaat zijn neergelegd in artikel 18a Meststoffenwet.

⁷ De aangehouden peildatum is 1 januari van het volgende jaar.

⁸ Grondgebonden als gedefinieerd in de goedkeuringsbeschikking SA.46349 (2017/N), o. 28 p. 6.

Bij het overdragen van fosfaatrechten wordt een percentage van de overgedragen fosfaatrechten afgeroomd. Op 13 juni 2019 is dit percentage verhoogd van 10% naar 20%.⁹ De afgeroomde rechten worden geannuleerd zodat het aantal fosfaatrechten onder het melkvee fosfaat sectorplafond van 84,9 miljoen kg fosfaat komt. Van de huidige fosfaatrechten is ruim 600.000 kg in gebruik voor het houden van vleesvee.¹⁰ Het aantal fosfaatrechten in gebruik voor het houden van melkvee is nog licht hoger dan het plafond. Zodra het aantal beschikbare rechten onder het sectorplafond ligt gaan de afgeroomde fosfaatrechten naar de fosfaatbank.

2.4 Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien

De definitieve excretiefactoren voor 2019 zijn nog niet bekend. Tabel 8 geeft de definitieve excretiefactoren voor 2018. Hiermee wordt voldaan aan artikel 11 lid 1 sub d van de derogatiebeschikking 2018/2019. Deze 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 de website van het CBS: <https://longreads.cbs.nl/dierlijke-mest-en-mineralen-2018/uniforme-rekenmethodiek/>.

Tabel 6 Mestproductie en mineralenuitscheidingsfactoren van varkens, pluimvee, melk- en kalfkoeien (Bron CBS)

Diercategorie	Mestproductie		Mineralenuitscheiding	
	Drijfmest kg/dier/ jaar	Vaste mest kg/dier/ jaar	Stikstof kg N/dier/ jaar	Fosfaat kg 2O5/ dier/jaar
Melk- en kalfkoeien**			147.1	40.4
Varkens				
vleesvarkens. 20 tot 50 kg en 50 kg en meer	1000		11.7	4.2
opfokzeugen en -beren	1200		14.5	6.0
gedekte zeugen. zeugen bij de biggen en overige fokzeugen ¹	4500		30.2	13.8
opfokberen. 50 kg en meer	1200		14.5	2.6
dekrijpe beren	3200		22.5	10.7
Kippen				
vleeskuikens		10	0.41	0.12
ouderdieren van vleesrassen. jonger dan 18 weken		8.2	0.35	0.21
ouderdieren van vleesrassen. 18 weken en ouder		20	1.06	0.54
leghennen. jonger dan 18 weken		6.5	0.36	0.17
leghennen. 18 weken en ouder		17.5	0.78	0.42
Vleeseenden en kalkoenen				
vleeseenden		45.0	0.70	0.39
kalkoenen		45.0	1.68	0.72

¹ Inclusief biggen

** gebaseerd op gemiddelde in geheel Nederland

⁹ Als gepubliceerd in het Staatsblad op 5 juni 2019, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-212.html>.

¹⁰ Zie hiervoor de brief aan de Tweede Kamer van 18 mei 2020. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/voortgang-verlenging-derogatie-en-diverse-dossiers-mestbeleid>.

2.5 Resultaten Derogatie 2019

Tabel 7 Aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2019

Derogatievergunningen 2019	Aantallen
Aanvragen geregistreerd	18.118
Aanvragen te laat / ingetrokken door ondernemer/ uitgesloten	416
Verleende vergunningen	17.702

Tabel 8 Ontwikkeling aantal aanmeldingen derogatievergunning

Jaar	Aanmeldingen	Vershil % huidig jaar t.o.v. voorgaand jaar	Landbouwgrond totaal ha	Grasland ha	Percentage grasland
2006	25.415	0,0%			
2015	19.812	2,3%	834.529	738.448	89%
2016	19.564	-1,3%	846.519	740.517	88%
2017	19.137	-2,2%	839.610	738.913	88%
2018	18.146	-5,5%	779.022	684.528	88%
2019	18.118	-1,4%	812.350	717.611	88%

In 2019 is er een lichte afname van het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning. De bedrijven die zich in 2019 hebben gemeld beslaan wel een groter areaal landbouwgrond en ook een groter areaal grasland dan in 2018.

2.5.1 Derogatie spreiding per gemeenten

Zie bijlage 1.

3 Controle en handhaving

3.1 Controle en handhaving derogatie

Administratieve controles

Tabel 9 Administratieve controles derogatie 2019

Administratieve controleresultaten derogatievoorwaarden 2019	Aantallen
Aantal administratieve controles 2019	17.702
Aantal na eerste controle akkoord	17.621
Aantal na eerste controle niet-akkoord	81
Bevindingen niet-akkoord	81
Opgave eindvoorraad meststoffen 2018	3
80% grasland eis	78
Hersteld / verdiepend onderzoek = akkoord	47

Fysieke controles¹¹

Tabel 10 Fysieke controles derogatie 2019¹²

Fysieke controleresultaten derogatievoorwaarden	Aantallen
Aantal fysieke controles 2019	863
Aantal akkoord	733
Aantal niet-akkoord	130
Percentage akkoord	85%
Percentage niet-akkoord	15%
Bevindingen niet-akkoord	130
Bemestingsplan	51
Grondbemonstering	43
Grondbemonstering + bemestingsplan	12
80% grasland	2
Overige voorwaarden ¹²	6
Bemestingsplan + 80% grasland	6
Bemestingsplan + overige voorwaarden	3
Grondbemonstering + fosfaat kunstmest verbod	0
Grondbemonstering + bemestingsplan + 80% grasland	3
Bemestingsplan + Grondbemonstering + Overige voorwaarden	2
Grondbemonstering + 80% grasland	1
Bemestingsplan + 80% grasland + fosfaatkunstmest verbod	1

¹¹ De NVWA risicogerichte selectie en een aselekt selectie van bedrijven die een derogatiebeschikking hebben aangevraagd.

¹² De afwijkingen van de overige voorwaarden hadden m.n. betrekking op het scheuren van grasland, perceelsopgave, onjuiste opgave Aanvullende Gegevens Landbouwer (AGL) en diertelkaart.

Fysieke controleresultaten derogatievoorwaarden	Aantallen
Vervolgacties en/of sanctiemaatregelen	130
Schriftelijke waarschuwing	82
Rapporten van bevindingen naar RVO	37
Schriftelijke waarschuwing + rapport van bevindingen RVO	9

In 2019 is het aantal fysieke controles door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) van derogatiebedrijven van 5% op 0,1% niet gehaald. Als gevolg van overheidsmaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus hebben controles in het voorjaar van 2020 geen doorgang kunnen vinden.

Tabel 11 Totaal controles derogatie 2019

Derogatie 2019	Aantallen
Administratieve controle vergunningen	17.702
Fysieke controle vergunningen	863
Controle percentage administratieve controles	100%
Controle percentage fysieke controles	4,9%
Ingetrokken derogatievergunningen 2019	35
Intrekken derogatievergunning 2019: 80% grasland eis	32
Intrekken derogatievergunning 2019: opgave eindvoorraad 2017	2
Intrekken derogatievergunning 2019: rapport van bevindingen NVWA ¹³	1
Percentage voldaan aan de voorwaarden	99,8%
Percentage niet-voldaan aan de voorwaarden	0,2%
Netto aantal toegekende derogatievergunningen 2019	17.667

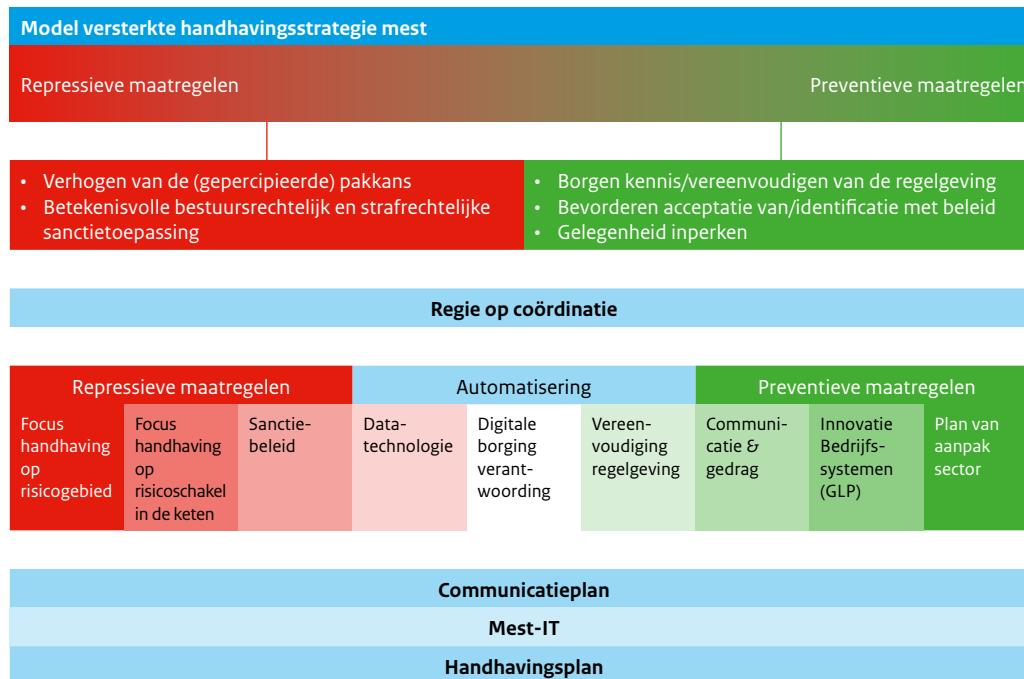
Derogatie	2018	2019
Percentage voldaan aan de voorwaarden	99,8%	99,8%
Percentage niet-voldaan aan de voorwaarden	0,2%	0,2%

In 2019 was het aantal bedrijven dat een derogatievergunning heeft aangevraagd en voldeed aan de voorwaarden na administratieve en fysieke controle hoog, evenals in 2018.

¹³ De ingetrokken derogatievergunningen op basis van rapport van bevindingen NVWA in april 2020.

3.2 Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest¹⁴

Figuur 1 Schematisch overzicht Versterkte Handhavingsstrategie



In navolging van artikel 4 tweede lid van de derogatiebeschikking heeft Nederland een Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest opgesteld. Een belangrijk onderdeel van de VHS Mest is een gebiedsgerichte en risicogerichte als beschreven in artikel 4 tweede lid onder b.

Een voornaam spoor van de VHS Mest is de gebiedsgerichte aanpak die is gericht op drie gedefinieerde risicogebieden: De Peel, Gelderse Vallei en Twente. Binnen het gebiedsgericht handhaven is bewust gekozen voor een gezamenlijke aanpak met Openbaar Ministerie (OM), 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 dat resulteert in een betere, risicogerichte selectie van te controleren bedrijven. Over de gebiedsgerichte aanpak in 2019 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 bij 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 2019 wordt gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1.3.

Naast gebieds- en risicogerichte handhaven wordt er vanuit de VHS Mest ook ingezet op de mest I(C) T-projecten die zich richten op automatisering en het vereenvoudigen van de regelgeving. De voortgang van de implementatie is beschreven in hoofdstuk 3.2.3. Eveneens is een duidelijke methode voor de vaststelling van voldoende doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties. De verdere ontwikkeling hiervan is beschreven in hoofdstuk 3.2.3.

¹⁴ Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/09/28/versterkte-handhavingsstrategie-mest>.

3.2.1 *Repressieve maatregelen 2019*¹⁵

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 partner organisaties 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 de gepleegde inzet tot een groter afschrikkend effect en daarmee 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 juist goed is uitgevoerd en de fysieke inspectiecapaciteit op de juiste handeling en ketenschakel is ingezet. Om verantwoording af te kunnen leggen en om een beter inzicht te krijgen van de algemene naleving van de Meststoffenwet zal in de komende jaren extra ingezet worden op nulmetingen voor onderdelen van de Meststoffenwet. Daarbij opgemerkt dat nulmetingen ook niet inzichtelijk maken hoe de naleving op elk bedrijf echt 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.

Ter achtergrond, in de volgende hoofdstukken zijn agrarische bedrijven gecategoriseerd op basis van NSO-typering 2019 voor agrarische bedrijven in Nederland.¹⁶ De volgende categorieën zijn daarbij gehanteerd:

- Rundvee: bedrijven met melkveehouderij, overige rundvee, witvleeskalveren, rosvleeskalveren en graasdieren.
- Varkens: bedrijven met fokvarkens, vleesvarkens en/of opfokvarkens.
- Pluimvee: Bedrijven met vleeskuikens, leghennen, ouderdieren, kalkoenen, vleeseenden en overig pluimvee.
- Akkerbouw: bedrijven met grond voor akkerbouw, tuinbouw en/of sierteelt.
- Gemende bedrijven: bedrijven met pluimvee en varkens of varkens en melkvee
- Overige mest producerende bedrijven: bedrijven met paarden, schapen, geiten of overige staldieren.
- Overige bedrijven: Bedrijven met geen of kleine economische activiteit in 2019, beëindigde bedrijven in 2019, tuinbouw onder glas, voerleveranciers, bedrijven die in 2019 zijn overgedragen.
- Intermediair: Intermediaire ondernemingen die officieel geregistreerd staan bij RVO.

Voor dit deel van rapportage aangaande VHS Mest wordt het jaar 2018, als eerste jaar van de implementatie van de VHS Mest, als startreferentie gehanteerd. De onderliggende cijfers over 2019 voor de figuren en tabellen in de volgende hoofdstukken zijn opgenomen in bijlage 2 van de rapportage.

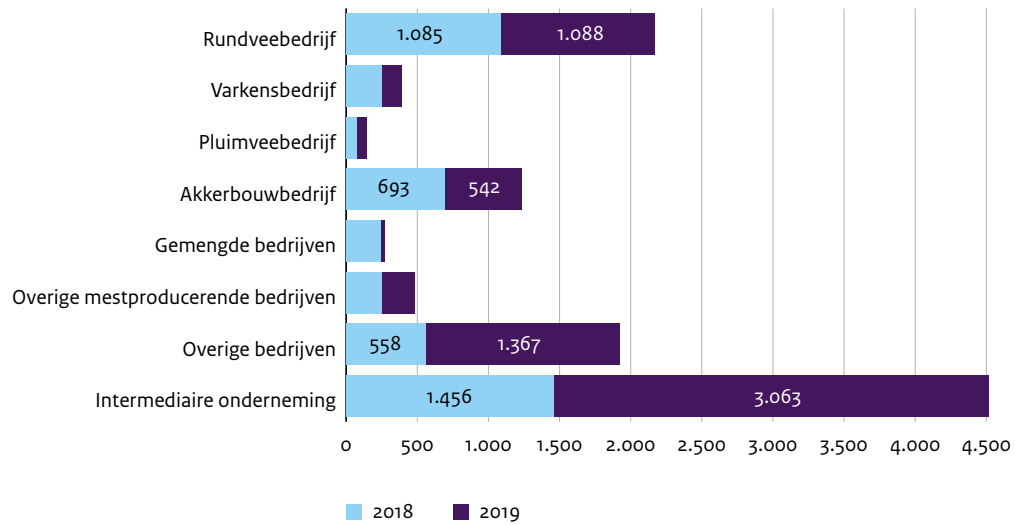
¹⁵ Hoofdstuk 4, p.14 van de VHS Mest.

¹⁶ Voor verdere informatie over de NSO-typering zie <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/510191>.

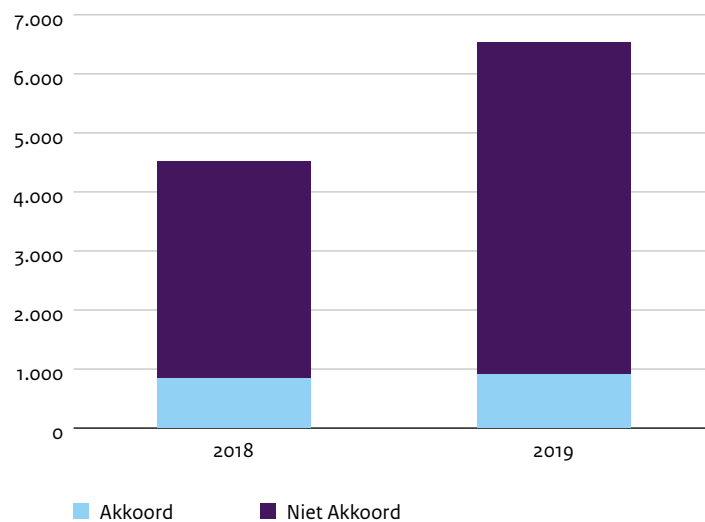
Algemeen administratieve controles

De administratieve controles in het kader van de Meststoffenwet worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

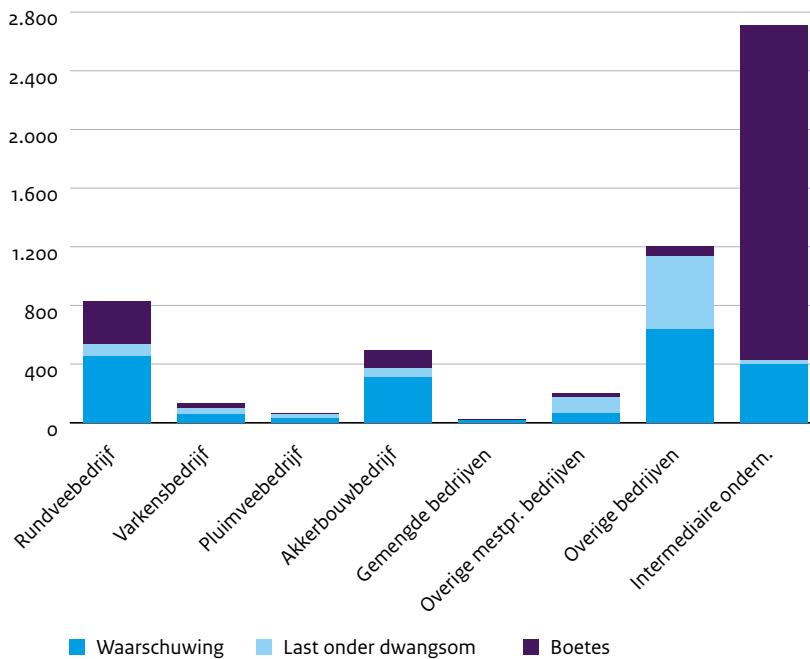
Figuur 2 Aantal controles per categorie in 2018 en 2019



Figuur 3 Akkoorden en niet-akkoorden



Figuur 4 Opvolging niet-akkoorden 2019



In verband met de uitspraak van het College van Beroep (ECLI:NLCBB:2018:187) met betrekking tot bestuurlijke boetes, moest een aantal hoge boetes naar beneden bijgesteld worden en heeft de afdeling van een aantal lopende complexe onderzoeken deels stilgelegen.¹⁷ In de update van afgelopen najaar is hier uitgebreid op ingegaan. De vrijgekomen capaciteit is benut voor het uitvoeren van extra controles op administratieve verplichtingen van intermediaire ondernemingen. Er zijn in 2019 meer administratieve controles uitgevoerd die met name zijn gericht op intermediairs. Bij rundveebedrijven betreft het met name controles van de aanvragen van derogatievergunningen, die zoals de derogatiebeschikking voorschrijft worden uitgevoerd.

Algemeen fysieke controles

De fysieke controle resultaten hebben betrekking op de werkzaamheden van de NVWA. Zoals beschreven op pagina 26 van de VHS Mest worden de kritieke prestatie indicatoren (KPI's), te weten toezichtintensiteit (TI) en handhavingspercentage (HHP) VHS Mest gehanteerd om een beeld te geven van de voortgang van de implementatie van de VHS Mest.¹⁸ Toezichtintensiteit geeft de mate weer waarin toezicht door de NVWA heeft plaatsgevonden binnen een bepaalde bedrijfscategorie. De toezichtintensiteit wordt berekend door het totaal aantal bedrijven in een bedrijfscategorie te delen door het aantal uniek gecontroleerde bedrijven. Het handhavingspercentage is het percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld. De KPI's worden weergegeven per bedrijfscategorie, die in 2019 is doorgevoerd in de administratieve systemen van de NVWA. Over eerdere jaren kon in de administratie deze categorisering van bedrijven niet met terugwerkende kracht doorgevoerd worden. Dweergave is daarom pas mogelijk vanaf het jaar 2019.

¹⁷ 'Voortgangsrapportage Handhaving en Uitvoering Mestbeleid: Update najaar 2019', p.3. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/15/19257363-bijlage-1>.

¹⁸ 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 50000 bedrijven berekend in plaats van het aantal unieke bedrijven met minimaal 1 maatregel op het totaal aantal geregistreerde bedrijven

Tabel 12 Fysieke controles toezichtintensiteit en handhavingspercentage

Type bedrijf	TI%	HHP%
	Toezicht intensiteit	Handhavingspercentage
Alle bedrijven totaal	3,3%	23%
Rundvee	4,7%	21%
Varkens	4,1%	24%
Pluimvee	2,9%	56%
Akkerbouw	1,2%	13%
Gemengde bedrijven	10%	20%
Overige mestproducerende bedrijven	0,5%	24%
Intermediair	24,0%	35%
Overige bedrijven	2,6%	17%

In 2019 is het toezicht voor een belangrijk deel gericht op intermediairs, welke in de VHS Mest ook is geïdentificeerd als een risicovolle schakel, zoals blijkt uit het percentage van een toezichtintensiteit van 24%. Het handhavingspercentage van 35% is reden te meer voor een hoge toezichtintensiteit. Bij pluimveebedrijven is er met name risicogerichte geïnspecteerd op pluimveerechten. De selectie van pluimveebedrijven waar een zeker vermoeden was van een overtreding ten aanzien van de beschikbaarheid van pluimveerechten was gegrond, hetgeen blijkt uit het hoge handhavingspercentage van 56% ten opzichte van de toezichtintensiteit van 2,9%. Bij varkensbedrijven is het handhavingspercentage lager doordat op deze bedrijven meer verschillende controles zijn uitgevoerd, waaronder controles op vanggewassen en onafhankelijke monsternames. Deze inspecties zijn in mindere mate risicogericht geselecteerd.

Tabel 13 Fysieke controles 2018 en 2019 en opvolging niet-akkoorden

Fysieke controles mest totaal	2018	2019
Aantal gereed	2998	2890
Aantal akkoord	2643 (88%)	2358 (82%)
Aantal niet-akkoord ¹⁹	355 (12%)	532 (18%)
Afdoening niet-akkoord	2018	2019
Proces verbaal (incl. combibon)	50	115
Rapport v Bevindingen RVO	274	315
Rapport v Bevindingen TBM	10	6
Schriftelijke waarschuwing	112	135
Brief	1	5
Geen rapportage opgemaakt	11	8

In 2019 is er een lichte daling van het aantal fysieke controles ten opzichte van 2018, waarbij het aantal controles waarbij een overtreding (niet-akkoord) is vastgesteld licht is gestegen. De niet-akkoorden hebben in een grotere mate dan in 2018 geleid tot het opstellen van een proces verbaal die overgedragen wordt aan het OM en een rapport van bevindingen die overgedragen wordt aan RVO. Een licht gedaald aantal controles waarbij meer overtredingen worden vastgesteld zou gezien kunnen worden als een achteruitgang van de naleving, echter juist de implementatie van de risico gerichte aanpak van de VHS Mest draagt er aan bij dat meer overtredingen worden opgespoord.

¹⁹ De afdoening niet akkoord betreft het aantal bevindingen, dat leidt tot een niet akkoord. Er kunnen meerdere bevindingen worden geconstateerd per inspectie, die leiden tot 1 niet-akkoord en ook tot meerdere sancties per inspectie.

3.2.1.1 Risico gericht handhaven

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

In onderstaande tabel wordt de capaciteit die voor de VHS Mest vooraf is begroot en uiteindelijk is gerealiseerd voor gebiedsgericht handhaven en handhaving bij intermediairs door RVO en NVWA weergegeven.

Tabel 14 Urenverdeling Versterkte Handhavingsstrategie Mest

Onderdeel	Organisatie	2018 Realisatie	2019 Realisatie
Gebiedsgericht handhaven	NVWA	30.733	25.853
	RVO	1.317	9.392
Intermediair & covergisting	NVWA	17.304	27.315
	RVO	6.391	9.000

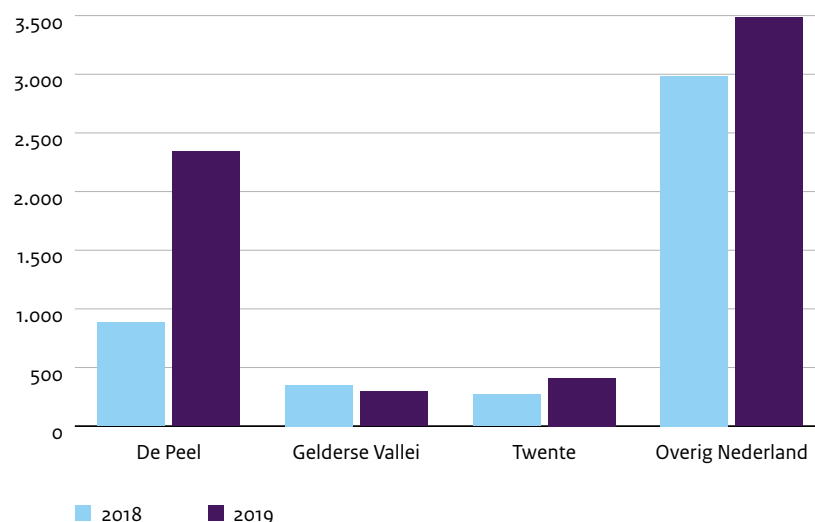
Door RVO is in 2019 fors meer ingezet op gebiedsgericht handhaven en de inzet op intermediaire ondernemingen is eveneens toegenomen, ten opzichte van 2018.

In 2018 heeft de NVWA meer uren ingezet om gebiedsgericht handhaven op te zetten, ten behoeve van de gezamenlijke risicoanalyses en gezamenlijke inspecties met regionale partners. De inzet van de NVWA op intermediairs is in 2019 toegenomen.

3.2.1.2 Gebiedsgericht handhaven

Administratieve controles

Figuur 5 Gecontroleerde feiten 2018-2019 per gebied



In 2019 heeft RVO fors meer ingezet op administratieve controles in de Peel regio.

Fysieke controles

Tabel 15 Inspecties per gebied

	2018			2019		
	Akkoord	Niet Akkoord	Eindtotaal	Akkoord	Niet Akkoord	Eindtotaal
1. De Peel	880	126	1006	760	153	913
2. Veluwe	170	34	204	149	37	186
3. Twente	168	32	200	174	41	215
4. Overig Nederland	1426	163	1588	1275	301	1576
Totaal	2607	355	2998	2358	532	2890
	87%	12%		82%	18%	

Het aantal uitgevoerde inspecties in 2019 is een fractie lager dan in 2018. Dat geldt ook voor de regio's de Peel en de Gelderse vallei en niet voor de regio Twente.

Evenals in tabel 12 wordt in onderstaande tabel de toezichtintensiteit en het handhavingspercentage, waarbij in onderstaande tabel deze zijn berekend per bedrijfs categorie voor de drie aangewezen risicogebieden, de Peel, Gelderse vallei en Twente.

Tabel 16 Toezichtintensiteit en handhavingspercentage per categorie en per gebied

Gebied	Bedrijfs categorie	Toezicht-intensiteit	Handhavingspercentage
De Peel	Subtotaal	5,2%	15%
	Rundvee	5,2%	2,9%
	Varkens	6,0%	13%
	Pluimvee	1,8%	14%
	Akkerbouw	4,1%	11%
	Gemengde bedrijven	7,7%	11%
	Overige mestproducerende bedrijven	1,2%	9%
	Intermediair	24,1%	40%
	Overige bedrijven	4,7%	14%
Twente	Subtotaal	8,8%	17%
	Rundvee	11%	15%
	Varkens	1,0%	50%
	Pluimvee		
	Akkerbouw	2,7%	12%
	Gemengde bedrijven	6,1%	0%
	Overige mestproducerende bedrijven	2,7%	25%
	Intermediair	6,3%	25%
	Overige bedrijven	29,1%	23%

Gebied	Bedrijfscategorie	Toezicht-intensiteit	Handhavings-percentage
Gelderse Vallei	Subtotaal	2,5%	11%
	Rundvee	1,9%	12%
	Varkens	1,1%	0%
	Pluimvee	0,5%	0%
	Akkerbouw	1,3%	0%
	Gemengde bedrijven	2,9%	0%
	Overige mestproducerende bedrijven	0,7%	50%
	Intermediair	17,7%	0%
	Overige bedrijven	10%	19%
Overig	Subtotaal	2,6%	29%
	Rundvee	3,3%	27%
	Varkens	2,4%	52%
	Pluimvee	3,2%	64%
	Akkerbouw	0,4%	18%
	Gemengde bedrijven	14%	29%
	Overige mestproducerende bedrijven	0,3%	33%
	Intermediair	26,9%	35%
	Overige bedrijven	4,6%	24%

De KPI's toezichtintensiteit (TI) en handhavingspercentage (HHP) onderbouwen de insteek van de VHS Mest. Dat blijkt uit het gegeven dat de TI in de aangewezen gebieden hoger is dan in overig Nederland. De inzet van de VHS Mest is om het toezicht te richten op risicovolle doelgroepen. Het hoge HHP bij intermediairs rechtvaardigt de keuze als doelgroep. Rundveebedrijven en gemengde bedrijven scoren hoog op TI vanwege de 5% reguliere inspecties volgend uit de derogatiebeschikking.

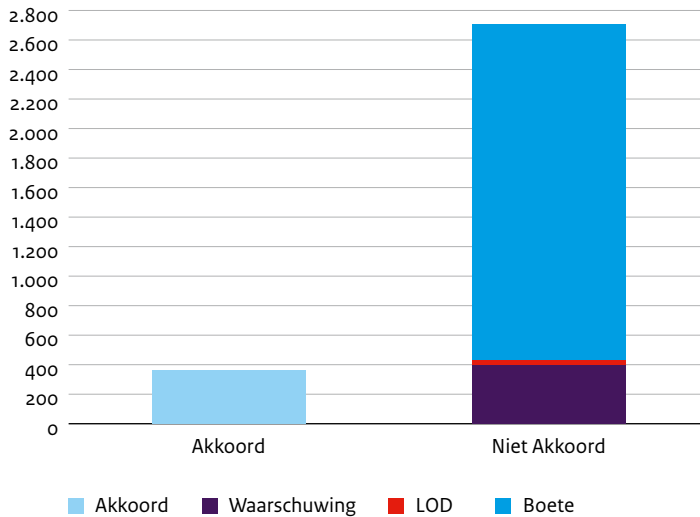
3.2.1.3 Gericht handhaven op risicovolle schakels (intermediairs en covergisters)

Administratieve controles

Tabel 17 Administratieve controles intermediairs

	2018			
	Totaal controles	Akkoord	Niet-Akkoord	Niet-akkoord %
2018	1.456	210	1246	85,6%
2019	3.063	362	2701	88,2%

Figuur 6 Afgehandelde feiten intermediair 2019



Door de uitspraak van het College van Beroep (ECLI:NL:CBB:2018:187) met betrekking tot het boetebeleid heeft de afhandeling van complexe onderzoeken deels stil gelegen in afwachting van publicatie van het boetebeleid (zie ook de toelichting over het sanctiebeleid in hoofdstuk 3.2.3). De vrijgekomen capaciteit is benut voor het uitvoeren van extra controles op administratieve verplichtingen van intermediaire ondernemingen. Daarbij is het aandeel vastgestelde overtredingen ongeveer gelijk gebleven. De door RVO vastgestelde overtredingen bij intermediairs zijn met name bestraft de oplegging van boetes.

Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) voert RVO sinds 1 januari 2016 antecedentenonderzoeken bij intermediairs uit. Ook bij verdenkingen van onregelmatigheden en bij herhaaldelijke overtredingen kan na een Bibob-toets de registratie doorgehaald worden. Het intrekken van een registratie van een intermediair is een zeer ingrijpende maatregel waarbij zorgvuldigheid van de procedure voorop staat en de zienswijze ondernemers een belangrijke rol speelt. In 2019 zijn 64 nieuwe intermediaire ondernemingen geregistreerd. In 2019 zijn 18 aanvragen afgewezen. RVO publiceert maandelijks een aangepaste lijst met geregistreerde en geschrapte intermediaire ondernemingen. In 2018 zijn 4 geregistreerde intermediaire ondernemingen onderzocht waarbij een deel van de onderzoeken doorliepen in 2019. In alle vier de gevallen is het Landelijk bureau Bibob om adviesgevraagd. Het onderzoek uit 2018 heeft geleid tot het schrappen van drie intermediaire ondernemingen. Uit 1 onderzoek is geen ernstige mate van gevaar vastgesteld.

Door RVO wordt ook de regeling SDE+ uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In deze regeling is voor co-vergisting de voorwaarde opgenomen dat aan de Meststoffenwet moet worden voldaan. De NVWA controleert op deze voorwaarden en rapporteert eventuele afwijkingen aan RVO. Dit heeft geleid tot correcties op twee SDE-beschikkingen over 2016, geen correcties over 2017 en (voorlopig) vijf correcties op SDE-beschikkingen over 2018. Deze correcties zijn deels nog in de fase van definitieve afhandeling of zijn onderdeel geworden van bestuursrechtelijke procedures.

Fysieke Controles

Tabel 18 Fysieke controle resultaten locatie onafhankelijke controle²⁰

Locatie onafhankelijk Fysieke controles Type controle	2018			2019		
	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord
Intermediaire onderneming	69	35	34	113	68	45
Covergisting	7	6	1	9	3	6
Vervoer meststoffen	1.186	1.107	79	821	726	95
Export mest	177	169	8	90	76	14
Onafhankelijke monstername	353	342	11	151	139	12
Totaal	1792	1659	133	1184	1012	172

In 2019 is de aanpak van intermediairs geïntensiveerd. Op basis van de risicoanalyse van de NVWA waarbij informatie van RVO, bevindingen uit andere onderzoeken en interne en externe signalen zijn betrokken zijn 47 intermediaire ondernemingen geïnspecteerd. Mede afhankelijk van de analyse worden één of meerdere onderdelen gecontroleerd. Daarnaast zijn er nog langlopende, niet afgeronde onderzoeken gericht op een aantal intermediaire ondernemingen.

Door intensivering van de samenwerking met regionale overheden en toezichhoudende instanties is op operationeel niveau een meer integrale aanpak ontwikkeld waarvan deze strategie voor handhaving op mestregelgeving onderdeel is. De handhavende partners NVWA – OM – RVO – IOD – FIOD hebben het project “integrale samenwerking frauderende intermediairs” georganiseerd. Doelstelling is om door een stevige, projectmatige en integrale aanpak het naleefgedrag van intermediairs en hun klanten verbeteren. Deze onderzoeken waren nog niet afgerond in 2019.

Bij grotere en complexe onderzoeken met andere publieke toezichtpartners is de focus vooral gericht op intermediaire ondernemers en hun klantenkring. Hier gaan veel uren inzitten, die niet zichtbaar zijn in de aantallen uitgevoerde controles. Ze zijn echter wel heel belangrijk zijn om de algemene naleving te verbeteren en vanwege de afschrikwekkende werking dier hiervan uit gaat.

Naast de bovenstaande controles zijn in 2019 ook controles uitgevoerd bij intermediairs ten aanzien van mestopslagen, vervoerscontroles op de mestwagens van met name intermediairs en controles bij de export van mest.

Inspecties op covergisters concentreerden zich met name op de gebruikte co-materialen. De niet akkoorden zijn gerapporteerd aan RVO. Verder is een signaal met betrekking tot papieremulsie (slib) onderzocht welke was afgezet naar 11 verschillende covergisters. Dit bleek een niet toegelaten reststroom. Dit onderzoek loopt nog.

²⁰ Locatie onafhankelijke controles (Intermediaire onderneming, Covergisting, Vervoer meststoffen, Export mest, Onafhankelijke monstername) hebben voor ongeveer 90%-95% plaats bij als intermediaire ondernemingen gecategoriseerde bedrijven. Sommige inspecties niet, bijvoorbeeld een als varkenshouder gecategoriseerd bedrijf kan een covergister hebben en daarop worden gecontroleerd in dat kader en ook een rundveebedrijf kan zonder tussenkomst van intermediair mest transporteren. Daarnaast worden bij sommige intermediairs ook andere controles in relatie tot het mestbeleid gedaan in verband met bijvoorbeeld eigen grond en de aanwending van mest, die controles zijn onderdeel van de aan intermediairs toegerekende controles in tabel 12 en 16 en de tabel in bijlage 2. Om die reden zijn de aantallen controles in tabel 18 en de aantallen controles intermediaire ondernemingen in de tabel fysieke controles in bijlage 2 niet 1 op 1 te vergelijken.

3.2.1.4 Informatie over strafrechtelijke onderzoeken

De NVWA richt zich, naast risico gerichte reguliere inspecties, ook op de grotere en complexe onderzoeken – bij voorkeur in samenwerking met andere instanties zoals omgevingsdiensten, politie, FIOD en onder regie van het Openbaar Ministerie – onder meer bij intermediaire ondernemers en hun klantenkring.²¹ Deze aanpak heeft naast bestuurlijke boetes inmiddels geleid tot zaken waarbij recentelijk de rechter celstraffen van 4 en 2 jaar heeft opgelegd aan intermediaire ondernemers. Dergelijke straffen zijn een krachtig signaal dat fraude met mest niet geaccepteerd wordt. Er wordt momenteel ook aan meerdere andere grote zaken gewerkt. Daarnaast legde de rechter in 2019 aan 35 transportbedrijven in de mestsector voor 20 miljoen euro bestuursrechtelijke vorderingen, 3 jaar gevangenisstraf (waarvan 1 jaar voorwaardelijk), 50.000 euro boete en 3 jaar ontzegging tot bedrijfsmatige activiteiten op. Het ging hier om bedrijven die hebben gefraudeerd bij het vervoeren, wegen, bemonsteren en administreren van mesttransporten.

In 2019 is er ca. 13.000 uur besteed aan het Fraude en Expertise Knooppunt (FEK)- en opsporingsonderzoeken. Ook het hoger aantal proces-verbalen in 2019 ten opzichte van 2018, als weergegeven in tabel 13, waar complexere en grotere zaken bij zitten, is een indicatie van deze inzet.

3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling 2019

Tabel 19 Informatie-uitwisseling

Samenwerkings- Partners	Aantal leveringen 2017	Aantal leveringen 2018	Aantal leveringen 2019
Omgevingsdienst	22	20	59
Politie	6	8	10
NVWA	21	30	22
Waterschappen	157	158	170
Belastingdienst	27	21	81
Gemeentes	16	18	19
Provincies	7	18	15
Rijkswaterstaat	12	12	12
Totaal	268	285	388

Onderdeel van de VHS Mest is de bevordering van de uitwisseling van informatie. De cijfers over 2019 laten een verdere stijging zien van de samenwerking tussen de betrokken partijen.

3.2.3 Voortgang implementatie VHS Mest in 2020

Alternatieve aanpak vanwege corona maatregelen.

Omdat door de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus het doen van fysieke inspecties is uitgesloten, is er een strategie gekozen waarbij de administratieve controles zijn aangescherpt en uitgebreid. Dit verscherpte administratieve toezicht is ook van toepassing in de gebieden waar samengewerkt wordt met regionale toezichthoudende instanties. De vervoerscontroles door NVWA-vervoersteams op Besluit Gebruik Meststoffen (BGM) en vervoer van meststoffen worden onder strikte voorwaarden wel uitgevoerd.

De NVWA heeft als alternatief voor fysieke inspecties een pakket alternatieve inspecties ontwikkeld. Dit in nauwe afstemming met RVO. Deze verscherpte administratieve inspecties worden landelijk uitgevoerd. De aandachtsgebieden voor deze alternatieve inspecties komen grotendeels overeen met de controleprojecten die zijn vastgesteld in het handhavingsplan 2020.

²¹ Zie hiervoor ook <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2020/04/30/intensief-controleren-voor-een-integere-transportbranche>.

Voor meststoffen gaat het om de volgende administratieve inspecties:

1. Mestverwerkingsplicht/gebruiksnormen landbouwbedrijf
2. Mestverwerkingsplicht intermediair
3. Afgemelde mestopslagen
4. Mestafvoer naar particulieren
5. AGL landbouwbedrijven
6. Productierechten
7. Covergisting

Gebiedsgericht handhaven

Als neergelegd in hoofdstuk 4.1.1 van de VHS Mest wordt met samenwerkingspartners (Openbaar Ministerie, Nationale Politie, Waterschappen, Omgevingsdiensten) in de geïdentificeerde gebieden (de Peel, Gelderse Vallei en Twente) de handhaving geïntensiveerd. De intensivering wordt mogelijk gemaakt door extra inzet en het versterken van de samenwerking tussen publieke controlerende en handhavende instanties. Hiermee wordt bereikt dat de efficiëntie van het beleid en toegepast toezicht wordt vergroot. Inmiddels zijn in alle drie de gebieden gezamenlijke risicoanalyses en daaruit voortkomende inspecties uitgevoerd.

- Nadat in de regio Twente in 2019 vanwege een reorganisatie geen gezamenlijke inspecties plaats hebben gehad, zijn er in 2020 al zes gezamenlijke inspecties uitgevoerd van de 10 die gepland zijn.
- In de regio Gelderse vallei zijn voor 2020 gezamenlijke risicoanalyses opgesteld. Hiermee zijn 15 bedrijven geselecteerd (het betrof 10 gezamenlijke inspecties in 2019). Deze controles voor 2020 worden uitgevoerd zodra de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus een gezamenlijk fysiek optreden toestaat.
- In de Peel regio zijn in 2020 opnieuw gezamenlijke risicoanalyses gedaan en afspraken gemaakt voor het uitvoeren van 30 gezamenlijke inspecties (ten opzichte van 20 in 2019) zodra de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus het doen van fysieke inspectie weer toestaat. De afspraken hebben betrekking op de geselecteerde bedrijven en de beschikbaarheid van capaciteit bij de toezichthoudende partners voor het moment dat fysieke inspecties weer zijn toegestaan.

Indien de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus tot na 1 september 2020 dan worden noodgedwongen de gezamenlijke acties beperkt tot een gezamenlijk optreden bij fysieke inspecties die de NVWA landelijk initieert in het kader van controle op derogatiebedrijven en productierechten. Daarbij zal gecontroleerd worden vanuit de verschillende disciplines en expertise van de regionale en landelijke toezichthoudende diensten.

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 covergisters, zal landelijk, dus zowel binnen als buiten gebiedsgerichte handhaving, plaats hebben.

De inzet voor 2020 is in november 2019 afgestemd met het openbaar ministerie en opgenomen in het handhavingsplan Meststoffen 2020 dat NVWA en RVO gezamenlijk hebben opgesteld. Er zijn bedrijven met een verhoogd risico in beeld gebracht die bezocht zullen worden. In 2020 is gestart met de zogenaamde “flitspaal” controles. Binnenkomende data wordt door RVO gecontroleerd en waar nodig wordt er opgetreden. Ook hier gelden vanaf maart 2020 beperkingen in fysiek toezicht als gevolg van coronamaatregelen.

Automatisering

Als beschreven in de VHS Mest in hoofdstuk 4.2 wordt ingezet op toezicht en slimmer handhaven door optimaal gebruik van datatechnologie. Door slim gebruik te maken van een grote hoeveelheid databronnen en moderne technieken (datascience om voorspellend te kunnen selecteren, real-time verantwoording, sensoren, doorstroommeters, ‘near infrared spectroscopy’ (NIRs)) nemen de mogelijkheden voor digitaal handhaven toe en kan beter ingespeeld worden op afwijkend gedrag of patronen. Dit leidt tot het vergroten van de pakkans door het versterken van de informatiepositie (signalen, netwerken en dossieropbouw) en zichtbaar optreden in risicogebieden. De tijd tussen het uitschrijven van een boete en het daadwerkelijk

ontvangen ervan door de overtreder moet aanzienlijk korter worden (lik op stuk beleid). Deze acties moeten leiden tot een betere naleving van de regelgeving.

Deze ontwikkeling loopt langs twee initiatieven.

- Het real-time melden en volgen van mesttransporten

Transporten worden per 1-1-2021 real-time gemeld en gevolgd door een door de minister beschikbaar gesteld digitaal systeem het zogenaamde real-time Vervoersdocument Dierlijke Mest (kortweg: rVDM). De bouw van dit systeem is inmiddels vergevorderd. Naar verwachting is er nog voor de zomer een eerste versie geschikt voor afstemming met de belangrijkste gebruikers zoals leveranciers van bedrijfsmanagement systemen. De oplevering is voorzien in oktober 2020 en het systeem is operationeel op 1 januari 2021.

Voor het real-time volgen van mesttransporten is het aanpassen van de regelgeving noodzakelijk. Hiervoor dient een vastgestelde procedure te worden doorlopen. Denk hierbij aan de notificatie bij de Europese Commissie en de uitvoering van de toetsen. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de privacy toets en een toets die toeziet op uitvoering, handhaving en fraudebestendigheid (UHF-toets) en administratieve lasten voor de ondernemer. De voorgestelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Ubm) bevat de verplichting om voor al het vervoer van dierlijke meststoffen gebruik te maken van een door de minister beschikbaar gesteld digitaal systeem, het rVDM. Ook de verschillende specifieke situaties die zich voordoen bij mesttransporten zijn geanalyseerd en op basis daarvan zijn voorschriften geformuleerd binnen de kaders van het rVDM in het op 18 mei 2020 voor consultatie gepubliceerde Ubm. Gegevens worden in dit systeem, verzameld, vastgelegd en verwerkt met het oog op de verantwoording van het vervoer van dierlijke meststoffen. Gegevens over het mesttransport zijn immers tevens van belang om te kunnen beoordelen of een bedrijf de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht heeft nageleefd en aan de verantwoordingsplicht kan voldoen. Ook bij het oordeel of een bedrijf zich heeft geconformeerd aan de regels die in het kader van de verantwoorde groei melkveehouderij zijn gesteld speelt de mate waarin mesttransport heeft plaatsgevonden een rol. De ondernemer dient gegevens te verstrekken over het vervoer van dierlijke meststoffen, waaronder: het laden en lossen van de vracht dierlijke meststoffen, het gewicht, de bemonstering, de hoeveelheidsbepaling. De gegevens worden voor elke fase onverwijld verstrekt en stemmen te allen tijde overeen met de actuele omstandigheden van het vervoer.

In mei 2020 is gestart met de verdere uitwerking van dit nieuwe systeem via een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet(Urm). De hoofdlijnen voor de Urm zijn reeds uiteengezet in de nota van toelichting op het ontwerpbesluit (Ubm). De reacties uit de internetconsultatie van het besluit worden zoveel mogelijk meegenomen in de Urm.

De invoering van rVDM maakt het ook mogelijk om de regelgeving voor mesttransporten te vereenvoudigen, wat ten goede komt aan de handhaafbaarheid.

- Het ontwikkelen van intensieve data-analyse

Voor het Competence Center (CC) en de Control Room (CR) zijn er proofs of concepts (POC) opgeleverd en er wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling. De ontwikkeling van deze instrumenten ligt op schema en zal eind 2020 vorm gekregen hebben om bij de start van rVDM de eerste uitwerkingen operationeel te hebben. Het betreft een doorgaande ontwikkeling in de komende jaren. Ook nu worden er al volop risicoanalyses gedaan in lijn met de principes van een CC. De door RVO ingestelde flitspaalcontroles zijn een eerste aanzet voor een CR. Zowel de CR als het CC zullen de komende jaren een flinke impuls krijgen wanneer per 1 januari 2021 de transportgegevens real-time worden ingewonnen.

Communicatie en gedrag

Als beschreven in de VHS Mest is er een communicatieplan opgesteld. In dit plan staan activiteiten die er op gericht zijn dat actiever kennis wordt overgedragen en kennis wordt ontsloten, achtergrond van beleid wordt gedeeld en gestuurd wordt op gedragsverandering in de veehouderij en de akker- en tuinbouw. Het doel is om door het ontsluiten en aanbieden van kennis aan te zetten tot gewenst gedrag, namelijk het gebruik van goede landbouwpraktijken. De sociale wetenschap geeft steeds meer inzichten in technieken om gedrag te beïnvloeden. Het doel is om deze inzichten in de praktijk toe te passen.

Er is een communicatieplan gereed voor het gehele mestbeleid waarmee invulling gegeven wordt aan de hierboven genoemde doelen. Daarnaast is er veel aandacht voor de uitleg van de nieuwe transport regels (rVDM) en wordt gewerkt aan bewustwording. Er is er een speciale webpagina geïntroduceerd (www.verantwoordmesttransport.nl) en er zijn (digitale) dialoogtafels met stakeholders georganiseerd. Ook is er extra aandacht in de media waar tevens de sectororganisaties positief aan bijdragen.

Plan van aanpak sector en ontwikkeling technologie

De sector heeft in haar plan van aanpak 'Samen werken in een eerlijke keten' (2017) beschreven hoe de sector haar eigen verantwoordelijkheid neemt en vorm geeft. De sector heeft een vrijwillig certificeringsschema (KeurMest) ontwikkeld en start na de zomer van 2020 met het doen van de eerste audits. De sector ziet digitalisering van de mestketen als belangrijk onderdeel van de borging van het certificeringssysteem, en visa versa. Het overheidssysteem rVDM beperkt zich tot het inwinnen van een voorgeschreven set berichten die tijdens een mesttransport gegenereerd worden. Het initiatief van de sector met digitalisering van de mestketen (DMK) gaat meer en andere gegevens verzamelen die bijdragen aan privaat toezicht op - en borging van het certificeringssysteem 'KeurMest'. De netwerkorganisatie van toeleverende en afnemende bedrijven in de agrarische sector heeft zich achter dit initiatief geschaard en zal parallel aan het uitrollen van de digitalisering van de mestketen (DMK) en certificering, voorwaarden stellen aan het afnemen en leveren van producten. Hiermee nemen de sectororganisaties en de dominante ketenpartners een krachtige positie in bij het verbeteren van de eigen verantwoordelijkheid van de sector.

Hiermee ontstaat meer ruimte voor bodembeheer en nieuwe manieren om de mest tot waarde te brengen. Hiermee werkt de sector aan een transparante keten, waarin onderbouwd vertrouwen de basis is. Het verkrijgen van real-time informatie draagt bij aan transparantie en een betere koppeling tussen administratieve en fysieke meststromen.

Koplopers in de agrarische sector werken al met innovatieve data-gedreven bedrijfssystemen. Slimme technologieën kunnen nutriënten meten in bodem, mest, voer en water. Door snellere beschikbaarheid van analyseresultaten van water, bodem en mestanalyses krijgt de agrariër meer handelingsopties om mest zorgvuldig aan te wenden. Hierdoor kan de juiste aanwending van mest in een bepaalde situatie en een bepaald gewas worden geoptimaliseerd. De ontwikkeling van de NIRs technologie wordt in samenwerking tussen overheid en technologiebedrijven ontwikkeld voor de verantwoording van nutriënten en de analyse van drijfmest tijdens het laden en voor vaste mest in het laboratorium. In een consortium van bedrijven, gespecialiseerd in de bouw van transportmiddelen en gerelateerde software, zijn de mogelijkheden verkend om nutriënten in drijfmest tijdens het laden van een transport te bepalen met de NIRs technologie. Eind 2019 is onderzoekers gevraagd een proof of principle (juiste werking van NIRs techniek in het lab) en een proof of concept (toetsen van de juiste werking in de praktijk) te ontwikkelen. De uitkomst hiervan wordt voor de zomer 2020 verwacht. Het voornemen is om in de tweede helft van 2020 een praktijkproef te starten waarbij de NIRs technologie wordt toegepast naast de bestaande systemen. Indien de resultaten positief zijn, wordt gedurende 2021 een pilot gestart waarbij de analyses van de NIRs technologie kunnen worden ingediend in rVDM.

Sanctiebeleid

In het kader van artikel 4, tweede lid, onder d, en het versterkt sanctiebeleid als beschreven in de VHS Mest is er, evenals voorheen, veel aandacht voor het boetebeleid bij overtredingen van de Meststoffenwet zodat deze proportioneel, doeltreffend en afschrikwekkend zijn. RVO is belast met de uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet en legt op basis van onderzoek dan wel inspectierapporten een bestuurlijke boete of een bestuurlijke sanctie op. De NVWA is belast met toezicht op de naleving van de Meststoffenwet (artikel 129 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). In het geval dat beroep wordt ingesteld tegen een opgelegde sanctie doet het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) uitspraak.

In de Meststoffenwet (artikelen 57 tot en met 59) is vastgelegd is dat in geval van overtreding van de gebruiksnormen, de normen voor afvoer van dierlijke meststoffen van het bedrijf en de normen voor mestverwerking een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De hoogte wordt berekend aan de hand van een wettelijk vastgesteld bedrag in euro's per kilogram stikstof of fosfaat waarmee de norm is overschreden. Voor een aantal andere (administratieve) normen is in artikel 62, tweede lid, van de Meststoffenwet bepaald

dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die bij overtreding van die normen ten hoogste kan worden opgelegd. Die regels zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (artikel 73) en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (artikel 130 en bijlage M). In geval van strafrechtelijke vervolging (artikel 55 Meststoffenwet) bepaalt de Wet op de economische delicten de straf (waaronder een boete) en strafmaat. In de Meststoffenwet wordt ook geregeld welke bestuurlijke boetes ten hoogste kunnen worden opgelegd voor administratieve overtredingen enerzijds en andere overtredingen anderzijds; voor die maxima wordt in de Meststoffenwet aangesloten bij een tweetal boetecategorieën in het strafrecht (artikel 62, eerste en derde lid), te weten de vijfde respectievelijk zesde categorie.

RVO is belast met de uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet en legt op basis van onderzoek dan wel inspectierapporten een bestuurlijke boete of een bestuurlijke sanctie op. RVO is transparant over het boetebeleid bij niet naleving van de Meststoffenwet. Eenieder kan kennisnemen van de rapportage met de boetebepalende criteria.²² Het boetebeleid is gebalanceerd, waarbij enerzijds (grote) overtredingen (hoog) worden gesanctioneerd en rekening wordt gehouden met herhaalde overtredingen (recidive) en eventuele bijzondere omstandigheden van een ondernemer. Ook heeft RVO de in de uitvoering en handhaving toegepaste (zekerheids)marges openbaar gemaakt naar aanleiding van een uitspraak van het CBB op 18 december 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:187). De boetes zijn aldus voorzienbaar voor de ondernemer.

De vastgestelde boetes komen mede tot stand op basis van wetenschappelijke onderzoek. De hoogte van de boete hangt samen met de ernst van de overtreding. Zo gelden voor overtredingen die direct van negatieve invloed kunnen zijn op het milieu, zoals overschrijding van de gebruiksnormen, hogere boetes dan voor bijvoorbeeld administratieve overtredingen. Ten algemene is het van belang dat de boetes een afdoende afschrikwekkende werking hebben; dat wil zeggen dat de boete hoger moet zijn dan de baten van de overtreding. Dit is een belangrijke prikkel voor bedrijven om de wet- en regelgeving na te leven. Anderzijds moet een boete wel proportioneel zijn. In de praktijk kunnen daarom, ter uitvoering van de Algemene wet bestuursrecht, de in en krachtens de Meststoffenwet vastgelegde boetes naar beneden bijgesteld worden als bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven. Uit onderzoek van de Auditdienst Rijk blijkt dat het evenredigheidsbeginsel bij het opleggen van boetes in het kader van het mestbeleid door RVO op een correcte manier wordt toegepast. De uitvoeringspraktijk voorziet in mechanismen die een zorgvuldige afweging bevorderen.

In navolging van de VHS Mest is in 2019 advies ingewonnen bij de Commissie Deskundige Meststoffen (CDM) of de mestboetes vanuit economisch perspectief voldoende afschrikwekkend zijn. De CDM heeft geconstateerd dat de huidige bestuurlijke boetes voor overtreding van de Meststoffenwet voor varkens- en rundveemest gemiddeld genomen een factor 2 à 4 hoger zijn dan de mestafzetkosten die gemiddeld genomen in 2016 werden betaald. Dit impliceert dat de boetes gemiddeld hoog genoeg zijn om het directe economisch voordeel van mestfraude te ontnemen en tegelijkertijd bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe overtredingen. Voor pluimveemest zijn de huidige bestuurlijke boetes voor overtreding van de gebruiksnormen en mestafzet een factor 20 à 40 hoger dan de gemiddelde mestafzetkosten. Dat is te verklaren doordat de boetetarieven voor stikstof en fosfaat uniform zijn voor alle mestsoorten, en pluimveemest veel hogere gehalten aan stikstof en fosfaat per kilogram mest bevat dan rundveemest en varkensmest, terwijl de mestafzetkosten relatief laag zijn. Het CDM heeft geadviseerd voor de boetehoogte te differentiëren naar bedrijfsgrootte en recidive. Voor wat betreft dit advies van de CDM inzake differentiëren naar bedrijfsgrootte en recidive wordt in juni een besluit genomen.

Op de adviesvraag aan de CDM of het zinvol is boetes te differentiëren naar soorten mest adviseert de CDM om bij het opleggen van boetes geen onderscheid te maken naar mestsoort, en dus de huidige systematiek in stand te houden, omdat mestsoorten niet altijd gemakkelijk zijn te herkennen en mestsoorten in de praktijk soms worden gemengd om een mestsamenstelling te krijgen die voldoet aan de wensen van de afnemer.

²² Zie https://www.RVO/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid_Meststoffenwet_RVO_.pdf.

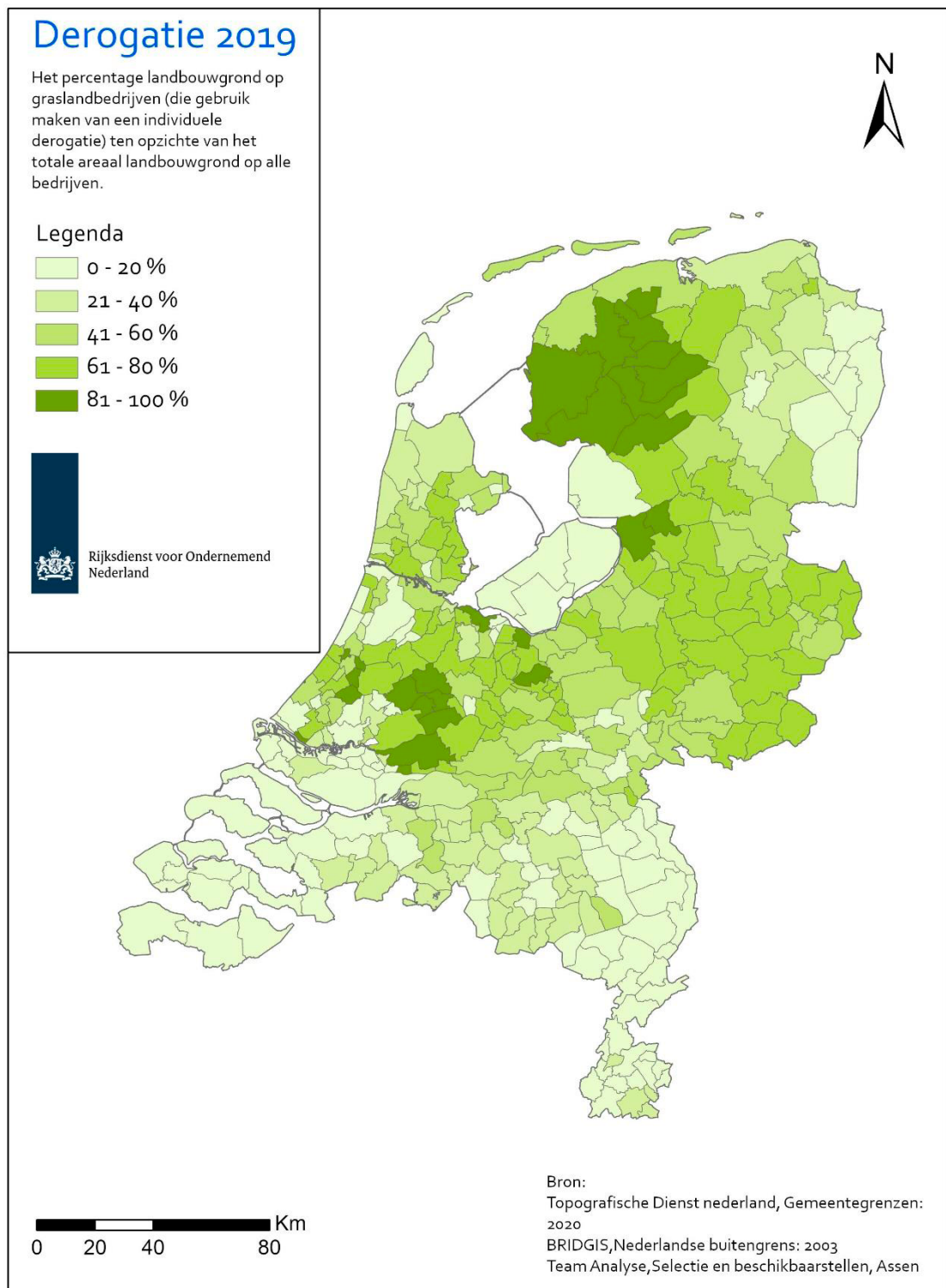
Naar aanleiding van de uitspraak van het CBB op 18 december 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:187) is in het voorjaar van 2020 de CDM gevraagd om te onderzoeken of kan worden overgegaan naar een eenvoudiger aanpak van het boetebeleid bij overtreding van het gebruiksnormenstelsel op veehouderijbedrijven dan de huidige aanpak van RVO. Bij deze nieuwe aanpak zou de mestbalans van het bedrijf centraal staan, d.w.z. de balans van mestproductie versus mestplaatsing op een bedrijf, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat per ha per jaar. De mestproductie op een bedrijf wordt bepaald door aantallen dieren en mestproductie per dier. De mestplaatsing wordt bepaald door het areaal landbouwgrond dat het bedrijf in gebruik heeft, de aanwezige gewastypen, de fosfaattoestand van de landbouwgrond en de daarbij horende gebruiksnormen voor stikstof uit dierlijke mest, voor werkzame stikstof uit dierlijke mest, kunstmest en overige meststoffen, en voor fosfaat uit mest en meststoffen. Het verschil tussen mestproductie en mestplaatsing is het bedrijfsoverschot; een positief bedrijfsoverschot (mestoverschot) dient elders afgezet (en/of verwerkt) te worden. Bedrijven die het bedrijfsoverschot niet of onvoldoende volledig van het bedrijf afvoeren (en/of verwerken) zijn in overtreding van één of meerdere gebruiksnormen van de Meststoffenwet en worden beboet. Bij de vaststelling van de overtreding moet rekening worden gehouden met onzekerheidsmarges. De berekening van de mestproductie van het bedrijf en de bepaling van de hoeveelheden mest, die op het land dat het bedrijf voor de bedrijfsvoering in gebruik heeft worden toegediend, of die worden afgevoerd van het bedrijf (of eventueel worden aangevoerd), kennen onzekerheden. De vast te stellen onzekerheidsmarge(s) moet(en) alle onderliggende variaties, die een bedrijfsspecifieke achtergrond hebben, omvatten en groot genoeg zijn om de stelling te kunnen verdedigen dat het zeer aannemelijk is (95 tot 99% waarschijnlijkheid) dat een bedrijf met een opgegeven mestbalans en mestverantwoording in overtreding is van de Meststoffenwet. De CDM zal naar verwachting dit najaar komen met haar advies.

Tot slot, onderzoekt RVO de mogelijkheid om een register van Misbruik en Ernstige onregelmatigheden in te richten; het zogenaamde frauderegister. Het verlenen van erkenningen en vergunningen wordt hierbij betrokken.

Capaciteit NVWA

In het kader van de VHS Mest zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de NVWA. Na enige vertraging is in 2019 een eerste vacatureronde gehouden met als uitkomst 12 mestinspecteurs die in dienst genomen zijn en nu worden ingewerkt. In 2020 is er een tweede vacaturerond gestart om nog 8 mestinspecteurs aan te stellen om daarmee uit te komen op de beoogde formatie van 60 fte.

Bijlage 1



Derogatie 2019

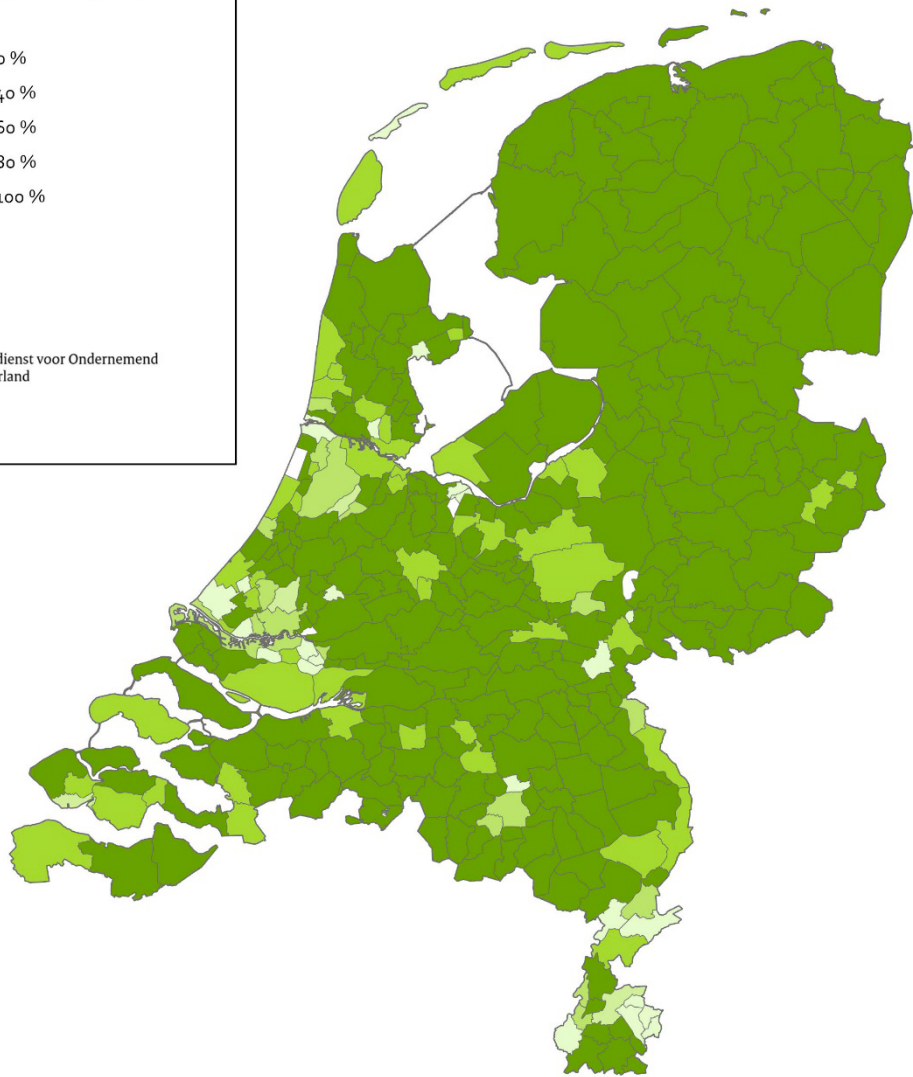
Het percentage graasdieren-omgerekend naar kg stikstof- op graslandbedrijven (die gebruikmaken van een individuele derogatie) ten opzichte van het totaal aantal graslandbedrijven in die gemeente.

Legenda

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



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland



0 20 40 80 Km

Bron:
Topografische Dienst Nederland, Gemeentegrenzen; 2020
BRIDGIS, Nederlandse buitengrens; 2003
Team Analyse, Selectie en Beschikbaar stellen, Assen

Derogatie 2019

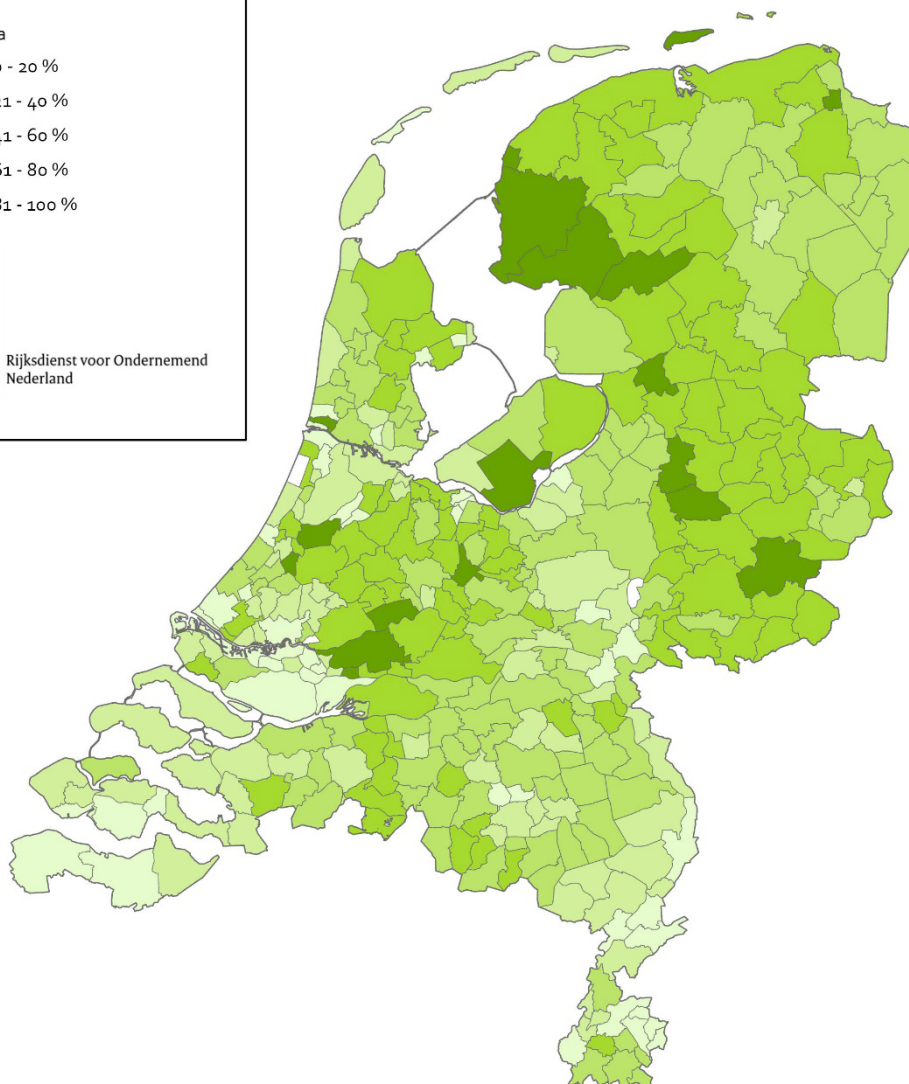
Het percentage graslandbedrijven (dat gebruik maakt van een individuele derogatie) ten opzichte van het totaal aantal graslandbedrijven in die gemeente.

Legenda

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



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland



0 20 40 80 Km

Bron:
Topografische Dienst Nederland, Gemeentegrenzen; 2020
BRIDGIS, Nederland buitengrens; 2003
Team Analyse, Selectie en beschikbaarstellen, Assen

Bijlage 2

Controleresultaten administratief

Nederland totaal		2019						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	24.018	1.088	264	824	452	87	288	€ 3.025.435
Varkensbedrijf	2.737	139	7	132	58	41	33	€ 17.440
Pluimveebedrijf	1.347	72	8	64	32	23	9	€ 6.900
Akkerbouwbedrijf	18.074	542	60	482	310	63	120	€ 89.457
Gemengde bedrijven	498	35	12	23	14	4	5	€ 36.471
Overige mest-producerende bedrijven	6.161	232	29	203	68	104	31	€ 38.319
Overige bedrijven	6.604	1.367	165	1.202	640	495	70	€ 364.666
Intermediaire onderneming	1.190	3.063	362	2.701	397	33	2.279	€ 399.605
Totaal	60.629	6.538	907	5.631	1.971	850	2.835	€ 3.978.293

De Peel		2019						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	2.598	215	60	155	53	13	89	€ 2.464.585
Varkensbedrijf	1.253	77	4	73	26	22	25	€ 12.540
Pluimveebedrijf	399	25	4	21	11	8	2	€ 1.600
Akkerbouwbedrijf	2.870	64	12	52	33	10	9	€ 13.022
Gemengde bedrijven	117	19	9	10	8	1	1	€ 300
Overige mest-producerende bedrijven	904	35	3	32	6	23	3	€ 9.100
Overige bedrijven	1.072	249	25	224	109	83	32	€ 67.607
Intermediaire onderneming	369	1.658	119	1.539	131	13	1.398	€ 139.000
Totaal	9.582	2.342	236	2.106	377	173	1.559	€ 2.707.754

Veluwe		2019						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	1.340	71	10	61	25	8	29	€ 14.734
Varkensbedrijf	183	3	0	3	1	2	0	€ 0
Pluimveebedrijf	192	11	0	11	3	4	4	€ 2.800
Akkerbouwbedrijf	305	5	1	4	2	2	0	€ 1.000
Gemengde bedrijven	103	3	0	3	2	1	0	€ 0
Overige mest-producerende bedrijven	279	9	1	8	4	2	2	€ 800
Overige bedrijven	156	74	14	60	30	27	4	€ 17.300
Intermediaire onderneming	62	122	19	103	33	2	69	€ 15.400
Totaal	2.620	298	45	253	100	48	108	€ 52.034

Twente		2019						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	1.804	77	24	53	37	5	11	€ 13.618
Varkensbedrijf	198	10	1	9	4	5	0	€ 1.400
Pluimveebedrijf	70	6	3	3	3	0	0	€ 0
Akkerbouwbedrijf	640	23	6	17	5	6	6	€ 4.634
Gemengde bedrijven	49	6	2	4	1	0	3	€ 35.871
Overige mest-producerende bedrijven	295	9	1	8	3	4	1	€ 1.300
Overige bedrijven	165	50	6	44	23	20	1	€ 13.200
Intermediaire onderneming	63	231	19	212	25	1	187	€ 27.500
Totaal	3.284	412	62	350	101	41	209	€ 97.523

Overig Nederland		2019						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waarschuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	18.276	725	170	555	337	61	159	€ 532.499
Varkensbedrijf	1.103	49	2	47	27	12	8	€ 3.500
Pluimveebedrijf	686	30	1	29	15	11	3	€ 2.500
Akkerbouwbedrijf	14.259	450	41	409	270	45	105	€ 70.801
Gemengde bedrijven	229	7	1	6	3	2	1	€ 300
Overige mest-producerende bedrijven	4.683	179	24	155	55	75	25	€ 27.119
Overige bedrijven	5.211	994	120	874	478	365	33	€ 266.558
Intermediaire onderneming	696	1.052	205	847	208	17	625	€ 217.705
Totaal	45.143	3.486	564	2.922	1.393	588	959	€ 1.120.982

Fysieke controleresultaten

2019	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles niet-akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven niet-akkoord	toezicht intensiteit	handhaving percentage
Nederland	Totaal	60.629	2890	532	2028	466	3,3%	23%
	Rundvee	24.018	1160	252	1122	241	4,7%	21%
	Varkens	2.737	130	28	112	27	4,1%	24%
	Pluimvee	1.347	40	22	39	22	2,9%	56%
	Akkerbouw	18.074	216	28	209	27	1,2%	13%
	Gemengde bedrijven	498	53	10	50	10	10%	20%
	Overige mest-producerende bedrijven	6.161	33	8	33	8	0,5%	24%
	Intermediair	1.190	1022	147	291	102	24%	35%
	Overige bedrijven	6.604	236	37	172	29	2,6%	17%
De Peel	Subtotaal	9582	913	153	670	128	7,0%	19%
	Rundvee	2.598	261	30	250	30	9,6%	12,0%
	Varkens	1.253	112	19	96	19	7,7%	20%
	Pluimvee	399	22	11	22	11	5,5%	50%
	Akkerbouw	2.870	129	14	124	13	4,3%	10%
	Gemengde bedrijven	117	17	4	15	4	12,8%	27%
	Overige mest-producerende bedrijven	904	10	1	10	1	1,1%	10,0%
	Intermediair	369	292	59	101	38	27%	38%
	Overige bedrijven	1.072	70	15	52	12	4,9%	23%
Twente	Subtotaal	3284	215	41	179	39	5,5%	22%
	Rundvee	1.804	127	28	125	28	7%	22%
	Varkens	198	4	1	4	1	2,0%	25%
	Pluimvee	70	5	3	5	3	7,1%	60%
	Akkerbouw	640	20	3	19	3	3,0%	16%
	Gemengde bedrijven	49	9	0	8	0	16,3%	0%
	Overige mest-producerende bedrijven	295	0	0	0	0	0,0%	0%
	Intermediair	63	32	3	8	1	12,7%	13%
	Overige bedrijven	165	18	3	10	3	6,1%	30%

2019	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles niet-akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven niet-akkoord	toezicht intensiteit	handhaving percentage
Gelderse Vallei	Subtotaal	2620	186	37	137	36	5,2%	26,3%
	Rundvee	1.340	76	20	74	19	5,5%	26%
	Varkens	183	2	0	2	0	1,1%	0%
	Pluimvee	192	5	3	4	3	2,1%	75%
	Akkerbouw	305	7	1	7	1	2,3%	14%
	Gemengde bedrijven	103	12	4	12	4	11,7%	33%
	Overige mest-producerende bedrijven	279	5	2	5	2	1,8%	40%
	Intermediair	62	65	6	23	6	37%	26%
	Overige bedrijven	156	14	1	10	1	6,4%	10%
Overig	Subtotaal	45143	1576	301	1042	263	2,3%	25%
	Rundvee	18.276	696	174	673	164	3,7%	24%
	Varkens	1.103	12	8	10	7	0,9%	70%
	Pluimvee	686	8	5	8	5	1,2%	63%
	Akkerbouw	14.259	60	10	59	10	0,4%	17%
	Gemengde bedrijven	229	15	2	15	2	7%	13%
	Overige mest-producerende bedrijven	4.683	18	5	18	5	0,4%	28%
	Intermediair	696	633	79	159	57	23%	36%
	Overige bedrijven	5.211	134	18	100	13	1,9%	13%

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

Juni 2020 | Publicatie-nr. 0620-041