



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Rapportage Nederlands mestbeleid 2025



English Summary

The Dutch manure policy report provides insight into Dutch livestock farming and the manure market in 2025, participation in derogation in 2025, the enforcement of the Dutch manure policy in 2025 and the progress of the implementation of the Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS) in 2025. This report fulfils the monitoring and reporting obligations as have been laid down in the Commission Implementing Decision (EU) 2022/2069 to grant a 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 decreased a little to the level of 74.1 million tonnes in 2025, compared to the year 2024. As part of the national production of animal manure, the total nitrogen production has further decreased to 439.6 million kg nitrogen. Therefore, the national nitrogen production in the Netherlands remained below the 2025 ceiling of 440.0 million kg nitrogen as has been laid down in the Derogation Decision (2022/2069/EU). Expressed in phosphate, the manure production in 2025 decreased to 141.5 million kg phosphate (ceiling 2025: 135.0 million kg phosphate). This current level in phosphate production does not meet the 2025 ceiling of 135.0 million kg phosphate, as has been laid down in the Derogation Decision (2022/2069/EU).

The manure production of the dairy farming sector expressed in nitrogen decreased to 260.5 million kg nitrogen in 2025. The manure production of the dairy farming sector expressed in phosphate decreased to 75.1 million kg phosphate. In 2025, the manure production of the pig farming sector expressed in nitrogen and phosphate declined further to 77.7 million kg nitrogen and 30.2 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 48.1 million kg nitrogen. The phosphate production of the poultry sector decreased to 20.0 million kg phosphate. The nitrogen production in the different sectors remained below the sectoral ceilings. Regarding phosphate production, the ceilings dairy farming sector and the pig farming sector were exceeded. For the poultry sector, phosphate production remains below the sectoral ceiling.

Furthermore, there is a decrease in poultry and pig rights. The decrease in both pig and poultry rights can be linked to the National Livestock Termination Scheme (Lbv).

Derogation farms

In 2025, the total number of applications for derogation decreased further from 14.702 farms in 2024 to 14.101 in 2025, a decrease of 4.1%. This decline in total applications in 2025 is bigger than it was in the previous two years, but lower than the big decline of 2022. The total acreage that falls under derogation decreased little, as did the acreage of grassland under derogation. The percentage grassland on farms with derogation decreased with 2% compared to 2024, back to level of previous years (88%).

In order to meet the 5%-criteria of physical inspections as laid down in the Derogation Decision (EU) 2022/2069, 726 physical inspections on derogation farms have been performed over the year 2025 (up to the 1st of April 2026). 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 2025. In comparison to 2024, a higher percentage of the physically inspected derogation farms complied with the requirements of derogation as has been laid down in the Derogation Decision (EU) 2022/2069.

For the year 2025, a total of 90% of all physically inspected farms with derogation were accorded.

The intensity of supervision remained stable (4%) in comparison to previous years. In 2025, 7% of all holdings with commercially kept pigs were inspected, thereby fulfilling the requirements of Article 4, paragraph 6, point (f), of the derogation decision (2022/2069/EU). The enforcement rate—defined as the percentage of inspections in which a violation was identified—increased from 22% in 2024 to 23% in 2025.

Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS)

The Enhanced Manure Enforcement Strategy (VHS) evolved positively over the year 2025. As part of the VHS, monitoring and enforcement of the Dutch manure policy are focused on the three identified risk areas – de Peel, de Gelderse Vallei and Twente – and on the most high-risk links in the manure chain such as intermediaries and co-digesters. For the three identified risk areas, the agreements from previous years were upheld and intensified monitoring and enforcement proceeded in 2025. Furthermore, the expansion of the VHS was started in 2025 to include all high-risk areas. The analysis performed, found that no new areas with an increased risk of non-compliance of the manure regulations arose, in comparison to 2018 when the VHS started. In 2018, a limited number of areas were not included as risk areas under the VHS Manure. These areas are now being added to the VHS Manure retroactively to comply with the condition of the 2022-2025 Derogation Decision to include all risk areas under the VHS Manure.

On the 1st of January 2023, the realtime reporting of manure transports (rVDM) was introduced. Following the introduction of the rVDM efforts have focused on various improvements to further optimize reporting in rVDM for users. The data from the rVDM have also been optimized. It is currently being explored how data from the rVDM can best be combined with other data sources.

Nederlandse Samenvatting

De rapportage Nederlands mestbeleid geeft inzicht in de Nederlandse veehouderij en mestmarkt in 2025, de deelname aan derogatie in 2025, de handhaving van het Nederlands mestbeleid in 2025 en de voortgang van de implementatie van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest in 2025. 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 2025 was 74,1 en is daarmee iets afgenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. De totale stikstofproductie is hierbij verder gedaald naar 439,6 miljoen kg stikstof. Daarmee bleef Nederland onder het plafond van 440,0 miljoen kg stikstof zoals deze gold in 2025 en hiermee wordt ook voldaan aan artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). Uitgedrukt in fosfaat is de mestproductie in 2024 gedaald naar 141,5 miljoen kg. Daarmee is er een overschrijding van het plafond van 135,0 miljoen kg fosfaat, zoals opgenomen in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU.

De mestproductie van de melkveehouderij uitgedrukt in stikstof is afgenomen naar 260,5 miljoen kg stikstof. De mestproductie van de melkveehouderij uitgedrukt in fosfaat is afgenomen naar 75,1 miljoen kg fosfaat. In 2025 is de mestproductie van varkens uitgedrukt in stikstof en fosfaat verder gedaald naar respectievelijk 77,7 miljoen kg stikstof en 30,2 miljoen kg fosfaat. Ook de pluimveesector kent een verdere daling van de mestproductie. Uitgedrukt in stikstof is de mestproductie in de pluimveesector gedaald naar 48,1 miljoen kg stikstof. De fosfaatproductie van pluimvee nam af naar 20,0 miljoen kg fosfaat. De totale stikstofproductie van de verschillende sectoren lag onder de sectorale plafonds die golden in 2025. Voor wat betreft de fosfaatproductie werden de sectorale plafonds voor de melkveehouderij en varkens overschreden. In de pluimveesector lag de fosfaatproductie wel onder het sectorale plafond.

Daarnaast is er een afname pluimveerechten en varkensrechten. De afname van zowel het aantal varkensrechten als pluimveerechten kan in verband gebracht worden met Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (Lbv).

Derogatiebedrijven

In 2025 nam het aantal aanmeldingen voor een derogatievergunning verder af van 14.702 in 2024 naar 14.101 in 2025, dit is een afname van 4,1%. De afname van het aantal aanmeldingen voor derogatie in 2025 is daarmee groter dan de voorgaande twee jaren, maar kleiner dan de relatief grote afname in 2022. Ook het aantal hectares dat onder derogatie valt is afgenomen, evenals het aantal hectares grasland. Het percentage grasland op derogatiebedrijven in 2025 daalde met 2% ten opzichte van 2024, gelijk aan het niveau van de jaren daarvoor (88%).

In deze rapportage wordt verslag gedaan over de fysieke controles op bedrijven met een derogatie-vergunning over het kalenderjaar 2025.

Van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2025 zijn er 726 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 voldoet een groter aandeel van de fysiek gecontroleerde bedrijven aan de derogatievoorwaarden.

Voor het jaar 2025 waren in totaal 90% van alle fysiek gecontroleerde bedrijven met een derogatie-vergunning akkoord.

De toezichtintensiteit¹ in 2025 is gelijk gebleven ten opzichte van 2024 (4%). In 2025 is 7% van alle bedrijven met bedrijfsmatig gehouden varkens gecontroleerd waarmee wordt voldaan aan artikel 4, lid 6, sub f, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). Het handhavingspercentage is in 2025 gestegen ten opzichte van 2024, van 22% naar 23%.

¹ De toezichtintensiteit wordt berekend door het percentage te berekenen van het aantal uniek gecontroleerde bedrijven ten opzichte van het totaal aantal bedrijven in een bedrijfscategorie. Het handhavingspercentage is het percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld.

Versterkte Handhavingsstrategie Mest (VHS Mest)

In het jaar 2025 verliep de voortgang van de implementatie van de VHS Mest goed. Met de VHS Mest wordt controle en handhaving risicogericht ingezet in de drie geïdentificeerde risicogebieden: de Peel, de Gelderse Vallei en Twente en op de meest risicovolle schakels in de mestketen als de intermediaire ondernemingen en co-vergisters. Voor deze drie regio's zijn de afspraken van voorgaande jaren over versterkte handhaving en toezicht voortgezet in 2025. Verder stond 2025 in het teken van de uitbreiding van de VHS Mest naar nieuwe risicogebieden waar de kans op niet naleving van de mestregels het grootst is. De uitbreiding is in 2025 gerealiseerd waarbij in De Peel een nieuwe omgevingsdienst en waterschap aan de samenwerking is toegevoegd, en bij Twente en de Gelderse Vallei meerdere omgevingsdiensten en waterschappen aan de samenwerking zijn toegevoegd. Voor de drie gebieden zijn in 2025 de afspraken van voorgaande jaren voortgezet. Deze gebieden worden nu alsnog toegevoegd aan de VHS Mest om daarmee te voldoen aan de voorwaarde uit de derogatiebeschikking 2022-2025 om alle risicogebieden onder de VHS Mest te laten vallen.

Op 1 januari 2023 is het realtime Vervoersbewijs Dierlijke Mest (rVDM), het realtime verantwoord van mesttransporten definitief ingevoerd. Na de invoering van het rVDM is ingezet op diverse verbeteringen om het melden in rVDM verder te optimaliseren voor de gebruikers. Ook is de data uit het rVDM verder geoptimaliseerd en wordt gekeken naar het combineren met andere databronnen met als doel het verkrijgen van betere handhavingsmogelijkheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Rapportageverplichtingen en leeswijzer	7
2	Mestproductie	9
2.1	Trends in omvang veestapel	9
2.2	Trends in mestproductie	10
2.3	Trends in productierechten	11
	2.3.1 Fosfaatrechten	11
2.4	Excretiefactoren varkens, pluimvee en melk- en kalfkoeien	12
2.5	Resultaten Derogatie 2025	13
	2.5.1 Derogatie spreiding per gemeente	13
3	Controle en handhaving	14
3.1	Controle en handhaving derogatie	14
3.2	Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest	15
	3.2.1 Toezicht en handhaving	16
	3.2.1.1 Algemeen toezicht en handhaving	18
	3.2.1.2 Risicogericht handhaven	21
	3.2.1.3 Gebiedsgericht handhaven	21
	3.2.1.4 Gericht handhaven op risicovolle schakels	22
	3.2.1.5 Informatie over strafrechtelijk onderzoek door de NVWA	23
	3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling	24
	3.2.3 Voortgang implementatie VHS Mest in 2024	24
	Bijlage 1	30
	Bijlage 2	33

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 2025. Deze rapportage geeft invulling aan de monitorings- en verslagleggingsverplichting als opgenomen in de derogatiebeschikking ((EU) 2022/2069)². 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).³ Deze strategie is erop gericht om de naleving van de mestregulering 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 2025 is de achtste en laatste rapportage waarin in deze vorm wordt gerapporteerd over de handhaving in het mestdomein en de Versterkte Handhavingsstrategie Mest die dateert van september 2018⁴. 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 Mest⁵. Voorliggende rapportage geeft de cijfers over 2025 weer als verwerkt tot en met 1 april 2026. De rapportage over 2025 heeft eenzelfde opzet als de rapportages over 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 en 2025⁶.

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, vijfde lid van de Nitraatrichtlijn wordt het actieprogramma toegepast in heel Nederland. 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 2025 betrof dit het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022-2026) en het addendum daarop⁷.

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).

De Europese Commissie heeft besloten de derogatie vanaf 2022 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 over de afgelopen jaren stapsgewijs is afgebouwd naar uiteindelijk 170 kg stikstof per hectare uit dierlijke mest in 2026. Voor het jaar 2025 gold dat landbouwbedrijven met een derogatievergunning nog maximaal 190 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare mochten aanwenden in met nutriënten verontreinigde gebieden en maximaal 200 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare in andere gebieden.

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 derogatievergunningsaanvragen 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

2 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).

3 Beschikbaar op: <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/blg-856981.pdf>.

4 Kamerbrief 31 mei 2023 'Voortgang en voortzetting versterkte handhavingsstrategie mest' (Kamerstuk 33037, nr. 495).

5 Beschikbaar op: [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

6 Zie ook de Kamerbrief die is verstuurd met verzending van deze rapportage.

7 Beschikbaar op: [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 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. Over de naleving van de algemene voorwaarden van artikel 4 (artikel 12, eerste lid, sub d) wordt 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 artikel 4, zesde lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU is de voorwaarde gesteld dat Nederland verder uitvoering geeft aan de Versterkte Handhavingsstrategie Mest. Deze strategie is in september 2018 vastgesteld en ter informatie aangeboden aan de Europese Commissie. De Versterkte Handhavings-strategie (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 realtime verantwoording van mesttransporten (realtime 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 2025.

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))⁸. 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.

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

2 Mestproductie

2.1 Trends in omvang veestapel

Met tabel 1 wordt invulling gegeven aan artikel 12, eerste lid, sub b, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU. Het geeft de omvang van de veestapel op landbouwbedrijven in Nederland weer voor de periode 2002, 2006, 2015, 2018, 2023 t/m 2025. 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*	2006	2015	2018	2023	2024	2025
Melk- en fokvee	2.739.060	2.536.590	2.958.640	2.655.990	2.565.870	2.509.910	2.432.600
w.v. melk- en kalfkoeien	1.485.370	1.419.720	1.621.770	1.623.040	1.573.790	1.543.210	1.526.840
w.v. jongvee	1.253.690	1.116.870	1.336.870	1.032.950	992.080	966.700	905.760
Schapen	1.183.450	1.376.440	946.180	866.530	838.590	738.020	676.020
Geiten	254.550	309.610	469.750	587.770	646.570	636.180	628.020
Overige graasdieren	524.840	492.530	384.380	336.130	353.740	359.070	352.320
w.v. vlees- en weidevee	404.210	364.790	265.990	248.610	256.440	256.930	248.980
w.v. paarden en pony's	120.630	127.740	118.390	87.520	97.300	102.140	103.340
Varkens	11.647.680	11.355.970	12.602.890	12.416.160	10.826.000	10.491.170	9.765.590
w.v. vleesvarkens	5.591.040	5.475.690	5.803.700	5.591.910	4.932.960	4.753.590	4.429.000
Pluimvee	103.650.600	94.335.000	108.607.800	103.037.700	94.244.800	90.249.700	88.606.500
w.v. kippen	101.051.900	91.782.300	106.762.900	101.290.100	93.003.600	89.231.300	87.721.700
w.v. slachteenden	852.400	1.043.300	932.200	908.300	581.100	470.300	405.500
w.v. kalkoenen	1.450.600	1.139.800	863.000	635.900	588.400	516.500	447.700
w.v. overig pluimvee	295.700	369.600	49.700	203.400	71.700	31.600	31.600
Vleeskalveren	713.320	843.730	909.230	998.210	1.024.080	1.005.630	962.220
Overige staldieren	994.700	1.027.900	1.404.100	1.244.800	265.100	263.200	206.100
w.v. konijnen	370.900	323.500	381.100	331.700	265.100	263.200	206.100
w.v. edelpelsdieren	623.800	704.400	1.023.000	913.100	0 ⁹ pels	0	0

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

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 geschat dat normaliter aanwezig is.

9 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 stikstof-verliezen die plaatsvinden in de stal en in de opslag.

Tabel 2 Trends in mestproductie

Diergroep	2002	2006	2015	2018	2023	2024	2025
Melk- en fokvee	47.983	46.470	55.778	55.236	56.521	55.757	56.470
Schapen en geiten	1.552	1.737	1.708	1.815	1.928	1.756	1.677
Overige graasdieren	5.047	4.756	3.579	3.213	3.270	3.248	3.231
Varkens	12.272	11.787	10.458	10.022	8.513	9.603	8.828
Pluimvee	1.863	1.471	1.426	1.311	1.227	1.113	1.086
Vleeskalveren	2.725	2.975	3.154	3.368	3.182	2.931	2.825
Overige staldieren*	84	88	223	198	11	11	11
Totaal Nederland	71.527	69.284	76.326	75.163	74.651	74.419	74.130

Stikstofproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2018	2023	2024	2025
Melk- en fokvee	281,8	254,1	282,8	289,9	273,8	265,2	260,5
Schapen en geiten	16,2	12,4	11,7	14,7	16,0	15,2	14,9
Overige graasdieren	33,3	29,5	20,6	20,4	20,2	19,9	19,6
Varkens	99,1	102,4	99,3	96,6	81,7	80,1	77,7
Pluimvee	60,3	57,7	62,0	56,8	52,6	48,7	48,1
Vleeskalveren	11,4	13,0	18,1	22,6	19,0	19,6	18,6
Overige staldieren*	2,3	2,2	2,9	2,3	0,2	0,3	0,3
Totaal Nederland	504,4	471,2	497,5	503,4	463,5	448,9	439,6

Fosfaatproductie (miljoen kg)	2002	2006	2015	2018	2023	2024	2025
Melk- en fokvee	84,9	78,8	92,8	78,7	75,6	76,7	75,1
Schapen en geiten	4,7	4,3	4,3	4,5	5,0	5,1	4,7
Overige graasdieren	10,4	10,0	7,3	6,3	6,0	6,3	6,1
Varkens	39,7	42,8	40,1	37,6	32,8	32,3	30,2
Pluimvee	27,4	26,9	28,3	25,8	23,0	20,8	20,0
Vleeskalveren	4,4	5,2	5,8	7,9	5,0	5,5	5,3
Overige staldieren*	1,4	1,2	1,4	1,1	0,1	0,1	0,1
Totaal Nederland	172,9	169,2	180,1	161,8	147,5	146,7	141,5

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

In 2025 is de totale mestproductie uitgedrukt in kilogrammen iets afgenomen ten opzichte van 2024. De stikstof-productie is in 2025 verder afgenomen naar 439,6 miljoen kg en bleef daarbij onder het plafond van 440.0 miljoen kg stikstof zoals deze gold in 2025. Hiermee wordt voldaan aan artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking (2022/2069/EU). De productie van fosfaat in dierlijke mest is afgenomen naar 141,5 miljoen kg, wat daarmee niet onder het plafond van 135.0 miljoen kg fosfaat lag zoals deze gold in 2025. Hiermee wordt niet voldaan aan de voorwaarden beschreven in artikel 4, tweede lid, van de derogatiebeschikking.

De productie van stikstof door melk- en fokvee is ten opzichte van 2024 afgenomen naar 260,5 miljoen kg stikstof en ligt daarmee onder het sectorale plafond van 267,8 miljoen kg stikstof. De fosfaatproductie van melk- en fokvee in 2024 is ten opzichte van 2024 afgenomen naar 75,1 miljoen kg fosfaat. Hier bleef Nederland niet onder het plafond van 71,8 miljoen kilogram fosfaat. In 2025 is de stikstof- en fosfaatproductie van varkens verder gedaald in vergelijking met de productie in 2024, naar 77,7 miljoen kg stikstof en 30,2 miljoen kg fosfaat en lag daarmee onder het sectorplafond van 70,3 miljoen kg stikstof, maar niet onder het sectorplafond van 27,8 miljoen kilogram fosfaat. De stikstofproductie van pluimvee is in 2025 ten opzichte van 2024 gedaald naar 48,1 miljoen kg stikstof (plafond 48,4 miljoen kg stikstof). De fosfaatproductie van pluimvee is afgenomen naar 20,0 en lag daarmee onder het sectorale plafond van 20,3 miljoen kg fosfaat.

2.3 Trends in productierechten

Tabel 3 Trends in productierechten

Productierechten in omloop		2018	2020	2022	2023	2024	2025
Varkensrechten	Concentratiegebied Zuid ¹⁰	4.900.376	4.805.725	4.200.454	4.125.817	3.953.880	3.559.245
	Concentratiegebied Oost	2.283.094	2.256.020	2.075.999	2.074.748	1.968.336	1.797.690
	Overig	1.513.368	1.523.995	1.585.881	1.736.612	1.693.677	1.633.097
	Totaal	8.696.839	8.585.740	7.987.053	7.937.176	7.615.893	6.990.037
Pluimveerechten ¹¹		67.162.161	67.160.662	67.040.857	66.785.691	65.341.624	62.971.583
Fosfaatrechten		85.712.933	85.567.475	84.659.638	84.325.334	83.615.505	81.497.967

Van 2020 tot 2022 liep de subsidieregeling Sanering varkenshouderijen.¹² Daarnaast is in enkele provincies dat jaar ook een Ruimte voor Ruimteregeling ingegaan. In 2022 waren de effecten van deze saneringsmaatregelen duidelijk zichtbaar. In 2025 is ten algemene een afname van het aantal dierrechten, net als in voorgaande jaren.

Er is een afname zichtbaar van het aantal varkensrechten in elk concentratiegebied. Daarnaast is er een afname pluimveerechten¹³. De afname van zowel het aantal varkensrechten als pluimveerechten kan in verband gebracht worden met Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (Lbv).

In het kader van de Lbv zijn er in 2025 rechten doorgehaald bij 258 varkensbedrijven en bij 62 pluimveebedrijven. Er zijn enkele bedrijven waar zowel varkensrechten, pluimveerechten als fosfaatrechten zijn doorgehaald. Het aantal fosfaatrechten is in 2025 verder afgenomen.

2.3.1 Fosfaatrechten

Tabel 3 Toekenning fosfaatrechten

Initieel toegekende fosfaatrechten	Fosfaatrechten
Aan grondgebonden bedrijven ¹⁴	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.¹⁵ 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.

¹⁰ Er is een verschil in de cijfers uit de rapportage en de cijfers op de CBS website, omdat CBS de gebieden per landsdeel hebben ingedeeld en RVO per concentratiegebied.

¹¹ Er is een verschil in de cijfers uit de rapportage en de cijfers op de CBS website, omdat één deelnemer heeft afgezien aan deelname van de Lbv.

¹² Zie ook: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sanering-varkenshouderijen>

¹³ De lichte toename in 2025 is te verklaren doordat er rechten waren doorgehaald, maar door het indienen van bezwaar zijn deze rechten weer toegekend.

¹⁴ Grondgebonden als gedefinieerd in de goedkeuringsbeschikking SA.46349 (2017/N), o. 28 p. 6.

¹⁵ Dit betrof derogatiebeschikking 2014/291/EU waarin het mestproductieniveau voor fosfaat en stikstof van 2002 werd voorgeschreven als plafond.

Tabel 5 Handel in fosfaatrechten, afoming en fosfaatbank

Handel in fosfaatrechten, afoming en fosfaatbank	2018	2022	2023	2024	2025
Totaal overgedragen rechten	5.333.159	4.834.802	4.431.312	6.224.090	6.729.194
Afgeroomde rechten	422.971	371.256	235.380	348.997	816.521
Rechten in fosfaatbank	0	742.095	992.426	1.341.011	2.146.122

Er zijn in 2025 meer transacties van fosfaatrechten ingediend en het gemiddeld aantal rechten per transactie was groter dan in 2024. De toename van het aantal afgeroomde rechten kan verklaard worden door de verhoging van het afroompercentage dat per 1 januari 2025 van 10% naar 30% is gegaan.

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 dat in gebruik was voor het houden van melkvee onder het fosfaat sectorplafond van 84,9 miljoen kg fosfaat was gekomen. De fosfaatbank is in 2023, 2024 en 2025 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 2025 zijn nog niet bekend. Tabel 6 geeft

de definitieve excretiefactoren voor 2024. 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: [dierlijke-mest-en-mineralen-2018/uniforme-rekenmethodiek/](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderwerpen/dierlijke-mest-en-mineralen-2018/uniforme-rekenmethodiek/).

Tabel 6 Mestproductie en mineralenuitscheidingsfactoren van melk- en kalfkoeien, varkens en pluimvee (Bron CBS; definitieve cijfers 2024)

	Excretiefactoren			
	Mestproductie		Mineralenuitscheiding	
	Drijfmest kg/dier/jaar	Vaste mest kg/dier/jaar	Stikstof kg N/dier/jaar	Fosfaat kg 205/dier/jaar
Diercategorie				
Melk- en kalfkoeien**			79,2	23,3
Varkens				
Vleesvarkens	1090		11,6	4,3
Opfokzeugen en -beren	1200		14,4	5,9
Zeugen incl. biggen tot speen	4500		21,8	12,0
Gespeende Biggen	330		2,4	0,75
Opfokberen. 50 kg en meer	1200		14,4	5,9
Dekrijpe beren	3200		20,8	11,5
Kippen				
Vleeskuikens		9,7	0,43	0,12
Ouderdieren van vleesrassen, jonger dan 19 weken*		8,0	0,31	0,18
Ouderdieren van vleesrassen, 19 weken en ouder*		17,6	0,87	0,44
Leghennen, jonger dan 18 weken*		7,0	0,31	0,15
Leghennen, 18 weken en ouder		18,1	0,79	0,39
Vleeseenden en kalkoenen				
Vleeseenden*		40,0	0,57	0,28
Kalkoenen**		42,0	1,71	0,65

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

** Gebaseerd op het gemiddelde in Nederland voor alleen de stal periode.

2.5 Resultaten Derogatie 2025

Tabel 7 Aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2025

Derogatievergunningen 2025		Aantallen
Aanvragen geregistreerd		14.101
Aanvragen te laat/ ingetrokken door ondernemer/ uitgesloten		185
Verleende vergunningen		13.916

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%	697.617	612.301	88%
2024	14.702	-2,4%	682.476	615.185	90%
2025	14.101	-4,1%	667.805	586.975	88%

In 2025 is er sprake van een daling (4,1%), dit is een iets grotere daling dan in 2024. Na een relatief grote afname in 2022 (vermoedelijk door de late bekendmaking van de derogatiebeschikking 2022/2069/ EU (30 september 2022) na het bemestingsseizoen) is de daling van 2023 en 2024 vergelijkbaar met het niveau van de jaren daarvoor. Het percentage grasland op derogatiebedrijven in 2025 daalt met 2% ten opzichte van 2024 (88%) en is daarmee weer op het niveau van eerdere jaren.

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 2025

Administratieve controleresultaten derogatievoorwaarden 2025	Aantallen
Aantal administratieve controles 2025	13.916
Aantal na eerste controle akkoord	13.869
Aantal na eerste controle niet-akkoord	100
Bevindingen niet-akkoord	100
Opgave eindvoorraad meststoffen 2024	30
80% grasland eis	53
Rapport van bevindingen NVWA	17
Hersteld / verdiepend onderzoek = akkoord	0
Hersteld / verdiepend onderzoek = in onderzoek of akkoord NVWA	100

In 2025 zijn 100 afwijkingen vastgesteld op basis van de administratieve controle die op alle bedrijven met een derogatievergunning wordt uitgevoerd. Dit is een afname ten opzichte van het jaar 2024 en de voorgaande jaren (m.u.v. het jaar 2022).¹⁶ Hiermee wordt voldaan aan de eis van artikel 11, tweede lid, van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU om op alle vergunningsaanvragen administratieve controles uit te voeren.

In onderstaande tabel zijn de controleresultaten over het jaar 2025 opgenomen. In vergelijking met de totaalresultaten over het jaar 2024 is een hoger percentage van de fysieke controles akkoord.

Tabel 11 Fysieke controles derogatie 2025

Fysieke controleresultaten derogatievoorwaarden	Aantallen in 2025
Aantal fysieke controles 2025	726
Aantal akkoord	654
Aantal niet-akkoord	72
Percentage akkoord	90%
Percentage niet-akkoord	10%
Bevindingen niet-akkoord	72*
Bemestingsplan	35
Grondbemonstering	29
80% grasland	5
Overige voorwaarden	11
Vervolgacties en/of sanctiemaatregelen	
Schriftelijke waarschuwing	45
Rapporten van bevindingen naar RVO	30

Van de bedrijven met een derogatievergunning voor 2025 zijn er 726 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 vorig jaar voldoet een groter aandeel van de fysiek gecontroleerde bedrijven aan de derogatievoorwaarden. Dit komt overeen met voorgaande jaren.

¹⁶ Voor een uitleg over het afwijkende aantal in 2022, zie de rapportage over het jaar 2022.

Vanwege een wijziging in het boete- en handhavingsbeleid van de RVO naar aanleiding van twee zaken die aanhangig zijn gemaakt bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, worden in deze rapportage ook de cijfers over administratieve controle vergunningen in 2024 gedeeld. De cijfers over 2025 zijn nog niet bekend (zie ook de uitleg bij de voetnoot van onderstaande tabel). In 2024 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 2025

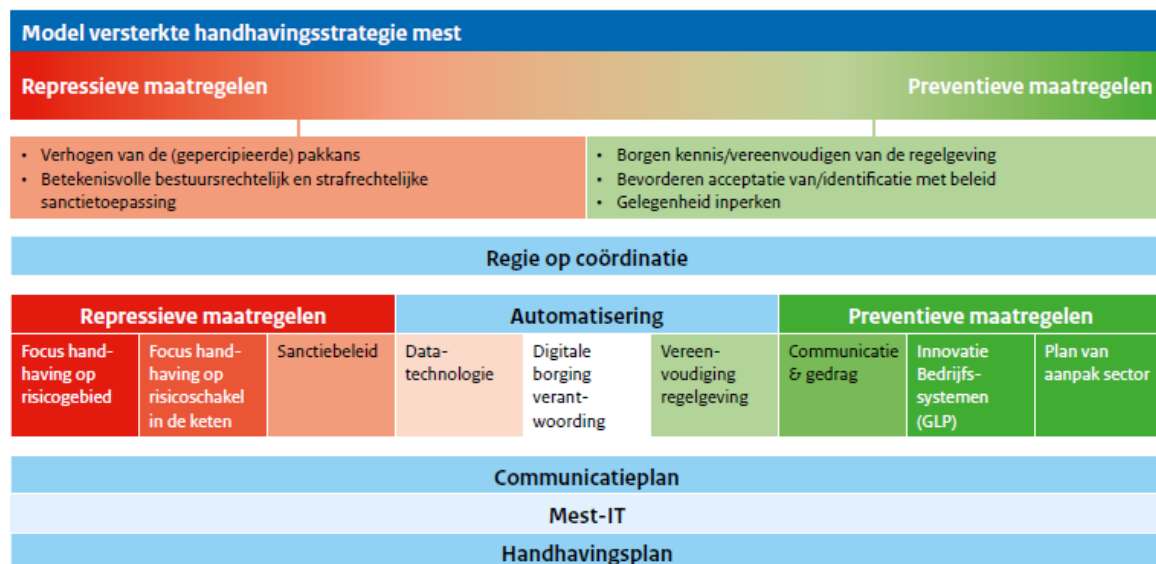
Derogatie 2025		Aantallen
Administratieve controle vergunningen		13.916
Fysieke controle vergunningen		726
Controle percentage administratieve controles		100%
Controle percentage fysieke controles 1 april 2026		5,2%
Ingetrokken derogatievergunningen 2025		0*
Percentage voldaan aan de voorwaarden		Ntb
Percentage niet voldaan aan de voorwaarden		Ntb
Netto aantal toegekende derogatievergunningen 2025		13.916

Derogatie	2018	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Percentage voldaan aan de voorwaarden	99,8%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	Ntb
Percentage niet-voldaan aan de voorwaarden	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	Ntb

* In het kalenderjaar 2025 zijn geen derogatievergunningen ingetrokken die betrekking hebben op het derogatiejaar 2024. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar pagina 19 van de Rapportage Nederlands mestbeleid 2024.

3.2 Versterkte handhavingsstrategie (VHS) Mest¹⁷

Figuur 1 Schematisch overzicht Versterkte Handhavingsstrategie



In 2018 heeft Nederland een 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. Hoofdstuk 3.2.1.1 geeft een algemeen beeld van de aantallen administratieve controles en fysieke inspecties en de resultaten van deze controles.

¹⁷ Beschikbaar op: blg-856981.pdf (officielebekendmakingen.nl)

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 moeten resulteren in een betere, risicogerichte selectie van te controleren bedrijven. Over de gebiedsgerichte aanpak in 2025 wordt gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1.3.

Intermediaire ondernemingen worden binnen de risicogerichte handhaving gezien als risicogroep. Binnen deze groep worden ondernemers risicogericht geselecteerd. Het 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 2025 wordt gerapporteerd in hoofdstuk 3.2.1.4.

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 betrof de invoering van het rVDM. Het rVDM is 1 januari 2023 van start gegaan voor het vooraf melden van het vervoer van dierlijke mest binnen Nederland en op 1 januari 2024 is de koppeling van de import en export van mest aan het rVDM ingevoerd. Met rVDM leveren ondernemers vooraf alle transportgegevens digitaal en realtime aan en worden vooraf gecontroleerd via ingangscntroles om mest te mogen vervoeren. Door het rVDM verbetert de kwaliteit van de gegevens waardoor er meer inzicht in, en een betere verantwoording van, de meststromen is ontstaan. Hierdoor wordt de beschikbare handhavingcapaciteit efficiënter ingezet, wat de pakkans bij overtredingen vergroot. De voortgang en resultaten worden beschreven in hoofdstuk 3.2.3.

In dit hoofdstuk zijn agrarische bedrijven gecategoriseerd op basis van NSO-typing¹⁸ 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.
- Gemengde 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 2025, beëindigde bedrijven in 2025, voerleveranciers, bedrijven die in 2025 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) overtreeders aan te pakken en de naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Er wordt meer samengewerkt door informatie te delen tussen de handhavingdiensten en partnerorganisaties in de aangewezen risicogebieden. Controle en handhaving is meer gericht op de essentiële risicovolle handelingen en ketenschakels. Het doel van controle en handhaving is het vinden van overtredingen en in het bijzonder overtredingen met grote gevolgen voor mens en milieu. Door de gezamenlijke inzet van controle en handhaving te richten op de meest risicovolle schakels neemt de pakkans toe en leidt de gepleegde inzet tot een groter afschrikkend 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.

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.

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

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, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

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).

De RVO voert de handhaving bestuursrechtelijk uit. Bestuursrechtelijke handhaving kent preventieve en bestraffende maatregelen.¹⁹ 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. De 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 bestuurlijke 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 in zake de verhandeling van meststoffen en van de gebruiksvoorschriften.

¹⁹ Zie ook RVO 'Boetebeleid Meststoffenwet', p.11-13, beschikbaar op: https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Boetebeleid_Meststoffenwet_RVO.nl_.pdf.

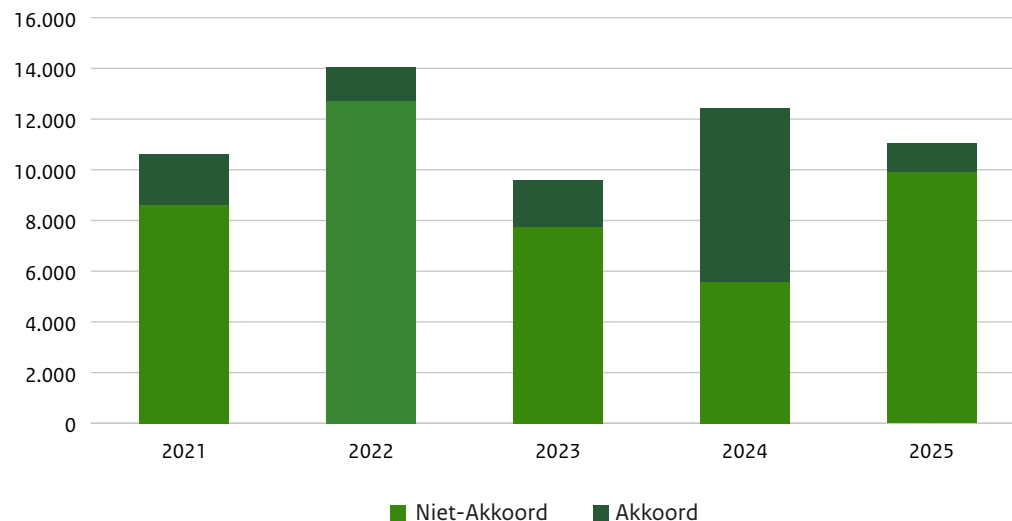
3.2.1.1 Algemeen toezicht en handhaving

Administratieve controles

De administratieve controles in het kader van de Meststoffenwet worden uitgevoerd door de RVO. Controles van de RVO (inzend- en invulgedrag en integrale controles (zie uitleg op de vorige bladzijde) zijn risicogericht wat inhoudt dat een bedrijf wordt gecontroleerd indien er sprake is van een vermoedelijke overtreding. Dit verklaart het relatief hoge aantal niet-akkoorden.

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

Totaal controles per jaar

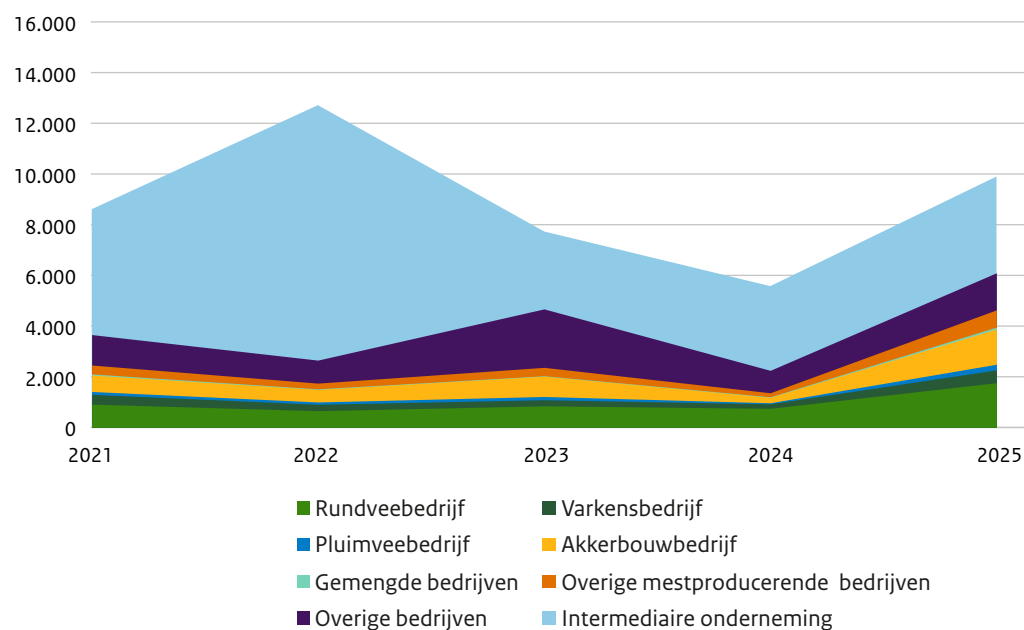


In 2025 was het totaal aantal administratieve controles vergelijkbaar met het niveau van de jaren daarvoor. In vergelijking met 2024 is er een groter aandeel niet-akkoord, maar dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Het relatief hoge aantal akkoorden in 2024 heeft vermoedelijk te maken met het nieuwe zaak-afhandelsysteem waarna de RVO toen is overgestapt.

Vanaf 2025 is de doelgroep voor het indienen van de Aanvullende Gegevens Landbouwer (AGL) uitgebreid. Hierdoor is er meer ingezet op het versturen van waarschuwingen voor het niet (correct) indienen van de AGL. Bij een controle kunnen meerdere feiten niet-akkoord worden bevonden.

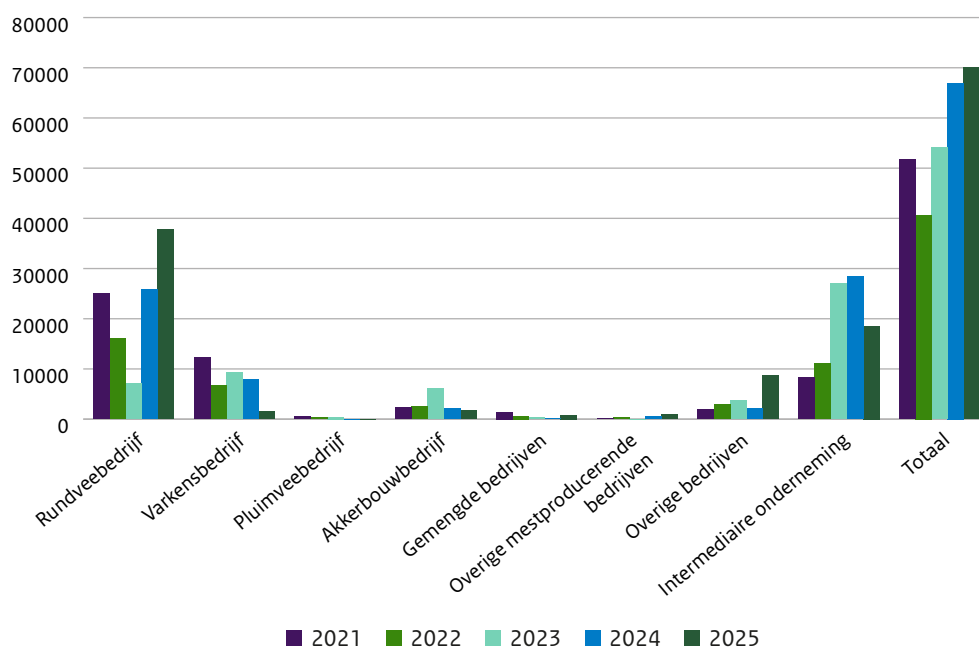
Figuur 3 Aantal administratieve controles per bedrijfscategorie per jaar

Aantal controles per bedrijfscategorie per jaar



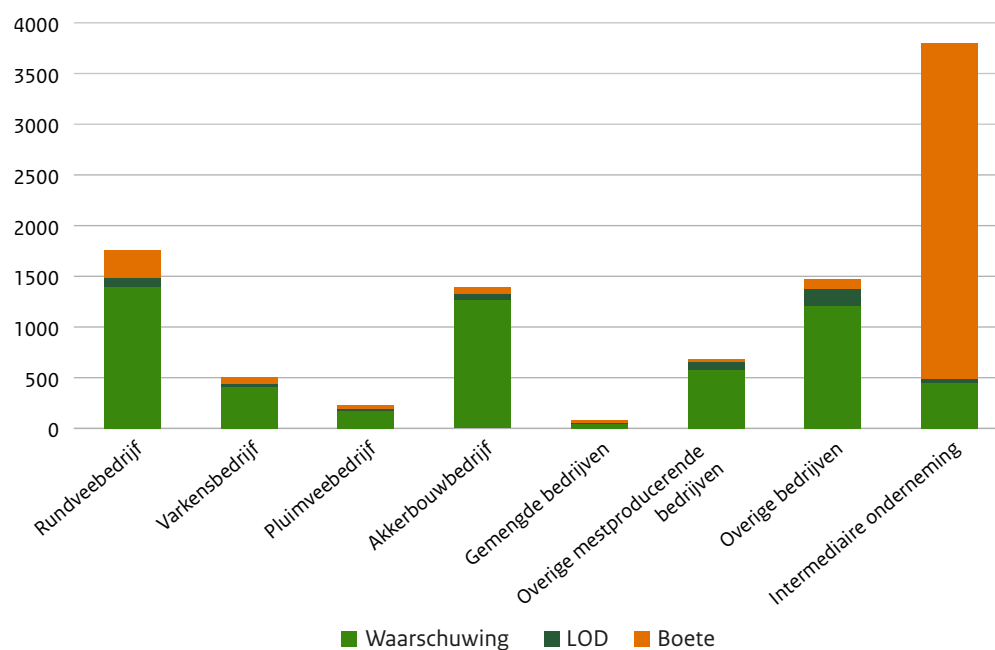
Figuur 4 Boetebedragen per jaar per categorie bedrijven

Boetes



Figuur 5 Opvolging niet-akkoorden in 2025

Opvolging niet-akkoorden per bedrijfscategorie in 2025



Uit figuur 3 komt naar voren dat het totaal aantal administratieve controles in 2025 licht is afgenomen ten opzichte van het aantal administratieve controles in 2024. Er is een kleine toename te zien in het aantal administratieve controles op rundvee- akkerbouw en overige mestproducerende bedrijven. Het totaal aantal administratieve controles bij intermediaire ondernemingen is iets afgenomen. Over het algemeen blijft het totaal aantal administratieve controles op een vergelijkbaar niveau met voorgaande jaren. De administratieve controles resulteren in waarschuwingen, boetes of een last onder dwangsom (LOD) in het geval een overtreding wordt vastgesteld. Uit figuur 4 komt naar voren dat het totale aantal boetebedragen in 2025 licht is toegenomen ten opzichte van de voorgaande drie jaren. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van het aantal boetebedragen bij rundveebedrijven en overige mestproducerende bedrijven. Daarnaast blijkt uit figuur 5 dat de opvolging van het aantal niet-akkoorden flink is toegenomen bij met name rundveebedrijven en akkerbouwbedrijven.

Fysieke controles

De fysieke controleresultaten hebben betrekking op de werkzaamheden van de NVWA. De toezichtintensiteit (TI) en het handhavingspercentage (HHP) worden gehanteerd om een beeld te geven van de voortgang van de implementatie van de VHS Mest. De toezichtintensiteit geeft de mate weer waarin toezicht door de NVWA heeft plaatsgevonden binnen een bepaalde bedrijfscategorie. De toezichtintensiteit wordt berekend door het percentage te berekenen van het aantal uniek gecontroleerde bedrijven ten opzichte van het totaal aantal bedrijven in een bedrijfscategorie. Het handhavingspercentage is het percentage controles waar bij een controle een overtreding is vastgesteld.

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

Toezichtintensiteit	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Rundveebedrijf	4%	4%	2%	4%	4%	5%
Varkensbedrijf	6%	4%	6%	4% ²⁰	6%	7%
Pluimveebedrijf	1%	2%	2%	1%	1%	2%
Akkerbouwbedrijf	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Gemengde bedrijven	10%	15%	3%	18%	11%	12%
Overige mestproducerende bedrijven	1%	2%	1%	1%	1%	1%
Intermediaire onderneming	36%	25%	25%	28%	30%	32%
Overige bedrijven	12%	5%	10%	5%	9%	6%
Totaal	4%	3%	3%	3%	4%	4%

Handhavingspercentage	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Rundveebedrijf	19%	22%	18%	18%	24%	24%
Varkensbedrijf	31%	24%	32%	28%	22%	18%
Pluimveebedrijf	36%	59%	63%	38%	53%	35%
Akkerbouwbedrijf	16%	20%	20%	17%	15%	32%
Gemengde bedrijven	20%	9%	31%	13%	27%	21%
Overige mestproducerende bedrijven	24%	30%	13%	26%	13%	20%
Intermediaire onderneming	16%	16%	23%	13%	23%	23%
Overige bedrijven	6%	17%	14%	11%	12%	15%
Totaal	17%	21%	20%	16%	22%	23%

Ten algemene is in 2025 de toezichtintensiteit gelijk aan de toezichtintensiteit van 2024 en vergelijkbaar met voorgaande jaren. Er is een kleine daling in de toezichtsintensiteit van de categorie 'overige bedrijven'. Dit komt door een stijging van het aantal bedrijven dat tot de categorie 'overige bedrijven' behoort. Het handhavingspercentage is licht toegenomen ten opzichte van 2024. Met name het handhavingspercentage op akkerbouwbedrijven is in 2025 toegenomen, in vergelijking met voorgaande jaren. De reden hiervoor is dat de NVWA het afgelopen jaar risicogerichter is gaan werken met betrekking tot akkerbouwbedrijven, waarbij in toenemende mate controles zijn uitgevoerd op de naleving van administratieve verplichtingen en op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde gegevens.

In het licht van de derogatiebeschikking 2022/2069/EU (artikel 4, zesde lid, sub f) is de eis een toezicht-intensiteit van ten minste 5,5% van de varkenshouderijen. De toezichtintensiteit op bedrijven met hoofdzakelijk varkens was in 2025 7%. In totaal heeft de NVWA 127 unieke bedrijven met varkens gecontroleerd in 2025.

20 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. Voor verdere uitleg zie ook de rapportage van vorig jaar.

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

Fysieke controles mest totaal	2018		2023		2024		2025	
Aantal gereed	3057		3294		3862		4209	
Aantal akkoord	2643	88%	2955	90%	3359	87%	3624	86%
Aantal niet-akkoord	355	12%	339	10%	503	13%	585	14%

Afdoening niet-akkoord	2018		2023		2024		2025	
Proces verbaal (incl. combibon)	50		28		96		98	
Rapport v Bevindingen RVO	274		220		244		324	
Rapport v Bevindingen TBM	10		4		5		7	
Schriftelijke waarschuwing	112		88		64		77	
Brief	1		0		0		0	
Overig	0		2		98		86	
Geen rapportage opgemaakt	11		0		0		0	

In 2025 zijn er meer fysieke inspecties uitgevoerd in het mestdomein dan in de voorgaande jaren. Het aantal akkoorden en het aantal niet-akkoorden ligt in lijn met de resultaten uit de voorgaande jaren. In 2025 zijn naast de in tabel 14 genoemde aantallen nog 3046 checks uitgevoerd op maïsparcelen op de aanwezigheid van vanggewas.

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 doelgroep-analyses worden betrokken. Op basis daarvan zijn prioriteiten vastgesteld in het gezamenlijke handavingsplan 2023-2025 van de RVO en de NVWA. Vanwege de druk op de Nederlandse mestmarkt is er sinds 2024 een Taskforce mestmarkt in het leven geroepen. Via pilots hebben de NVWA en de RVO ervaring opgedaan welke aanpak op risico-gerichte thema's en doelgroepen werkt en welke niet. Onderdeel van deze aanpak is de data gedreven aanpak die steeds nadrukkelijker wordt gehanteerd. Op basis van verbeterde informatie vanuit beschikbare gegevens van de RVO en de NVWA, opgedane ervaringen en interne en externe signalen worden de controle-adressen voor inspecteurs bepaald.

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 een bepaald jaar 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	2024	2025
Aantal dossiers > 100 uur	98	65	71	88	70	81
Waarvan afgebroken dossiers	4	2	0	0	1	0
Inspectie-uren dossiers > 100 uur	17.850	13.970	12.667	17.547	15.257	17.854

De NVWA heeft in 2025 in totaal 81 dossiers afgerond van meer dan 100 inspectie-uren. In totaal ging het om 17.854 uren die in 2025 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 direct naar voren komt 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 met de 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 fysieke inspecties uit te voeren. Voor de Peel is de afspraak om 30 dossiers gezamenlijk in onderzoek te nemen en af te ronden. Voor de andere gebieden geldt dat de afspraak is om minimaal 15 inspecties af te ronden. In totaal zijn dat 60 fysieke gezamenlijke inspecties. In 2025 zijn er in de Peel 30 gezamenlijke inspecties afgerond. Van de 30 inspecties in de Peel zijn er 9 inspecties niet akkoord en 21 inspecties wel akkoord.

In de Gelderse Vallei zijn er 22 inspecties opgepakt en afgerond. Van de 22 inspecties zijn 4 inspecties niet akkoord en 18 inspecties wel akkoord. In Twente zijn 17 inspecties gezamenlijk opgepakt. Van de inspecties in Twente zijn 4 inspecties niet akkoord en 13 inspecties wel akkoord. 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.

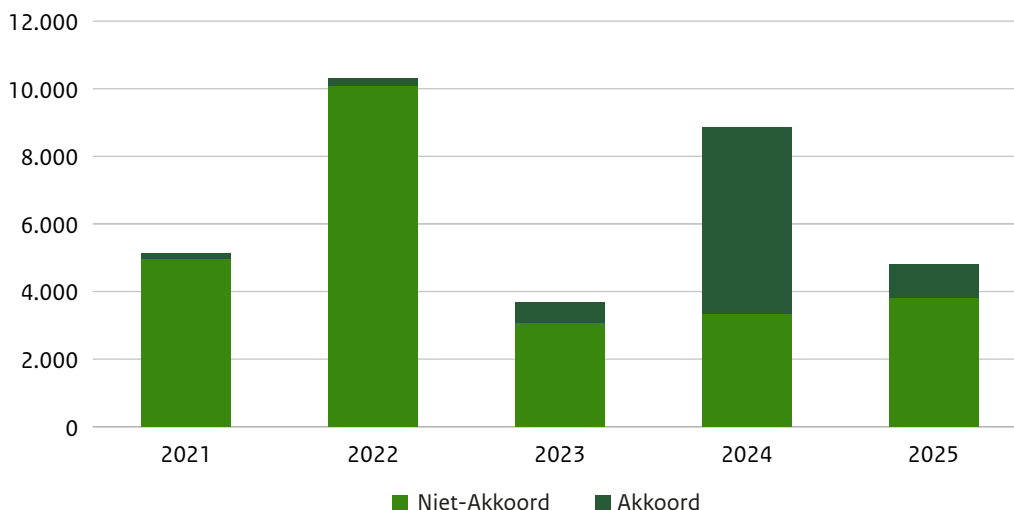
In bijlage 2 is voor administratieve en fysieke controles een onderverdeling opgenomen voor het aantal uitgevoerde inspecties in Nederland en in de verschillende regio's.

3.2.1.4 Gericht handhaven op risicovolle schakels

Administratieve controles

Figuur 6 Afgehandelde feiten intermediairs

Controles intermediairs per jaar



In 2025 zijn door de RVO ongeveer 4800 administratieve controles uitgevoerd op intermediairs. De stijging van het aantal niet-akkoorden kan mogelijk worden verklaard doordat de RVO in 2024 heeft ingezet op preventieve handhaving. Na deze waarschuwingsfase is de RVO in 2025 eerder overgegaan op het opleggen van boetes.

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 2025 zijn 73 nieuwe intermediaire ondernemingen geregistreerd. In 2025 zijn 8 aanvragen voor de registratie van een intermediair afgewezen. De RVO publiceert maandelijks een aangepaste lijst met geregistreeerde, geschrapte en/of geschorste intermediaire ondernemingen. In 2025 is het Landelijk Bureau Bibob in twee gevallen om advies gevraagd. In één geval heeft dit geleid tot een afwijzing van een aanvraag voor een registratie en in één geval mocht de registratie behouden blijven en is de registratie niet ingetrokken, geschrapt of geschorst.

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
2021	5
2022	0
2023	2
2024	0
2025	3

Dit heeft over het jaar 2025 geleid tot 3 correcties op de subsidiabele productie van SDE-beschikkingen.

Tabel 17 Fysieke controle resultaten locatie-onafhankelijke controle²¹

Locatie-onafhankelijk Fysieke controles	2023			2024			2025		
Type controle	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord
Intermediaire onderneming	18	8	10	45	24	21	44	25	19
Covergisting	10	5	5	13	10	3	64	47	17
Vervoer meststoffen	1373	1331	42 ²²	1602	1434	168	1748	1530	218
Export mest	177	158	19 ²³	284	277	7	212	209	3
Onafhankelijke monsternamen	233	231	2	276	266	10	318	315	3
Totaal	1811	1733	78	2220	2011	209	2386	2126	260

De NVWA heeft in 2025 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 monsternamen. Met name de inzet op controles op het vervoer van meststoffen is sinds 2023 toegenomen, mede als gevolg van de invoering van rVDM.

3.2.1.5 Informatie over strafrechtelijk onderzoek door de NVWA

Door de NVWA-IOD zijn in 2025 drie onderzoeken ingeleverd. Deze onderzoeken zagen op het onjuist verwerken van mest en het onjuist afsluiten van mestverwerkingsovereenkomsten. In 2025 is één Europees Opsorings Bevel op mest uitgevoerd. Deze zag ook op de illegale verwerking van mest.

21 Locatie-onafhankelijke controles (Intermediaire onderneming, Covergisting, Vervoer meststoffen, Export mest, Onafhankelijke monsternamen) vinden voor ongeveer 90% tot 95% plaats bij intermediaire ondernemingen. Deze controles zijn onderdeel van de aan intermediairs toegerekende controles in tabellen 12 en 16 en de tabellen 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.

22 1 RvB is niet meegeteld. Dit betrof twee afdoeningen waarbij alleen de zwaarste meetelt.

23 3 RvB (TBM) zijn wel opgemaakt bij controle, maar betroffen dierlijke bijproducten.

3.2.2 Preventieve maatregelen – Informatie uitwisseling

Tabel 18 Informatie-uitwisseling

Samenwerkingspartners	Aantal dataleveringen 2018	Aantal dataleveringen 2023	Aantal dataleveringen 2024	Aantal dataleveringen 2025
Omgevingsdienst	20	44	9	68
Politie	8	1	2	1
NVWA	30	53	7	10
Waterschappen	158	206	52	206
Belastingdienst	21	71	19	53
Gemeentes	18	1	2	15
Provincies	18	20	3	10
Rijkswaterstaat	12	0	0	0
Totaal	285	396	94	363

Onderdeel van de VHS Mest is de bevordering van de uitwisseling van informatie. RVO is in 2024 overgestapt naar een nieuw workflow systeem voor het afhandelen van gegevensvragen. Voor een gedeelte van 2024 bood dit systeem niet de mogelijkheid om de opdrachtgever te registreren. Deze mogelijkheid is later toegevoegd. De cijfers over de gegevensuitwisseling in 2024 laten om die reden een lager en niet compleet niveau zien ten opzichte van de voorgaande jaren. De cijfers van 2025 zijn vergelijkbaar met de cijfers van voorgaande jaren (met uitzondering van 2024).

3.2.3 Voortgang implementatie VHS Mest in 2024

Ter versterking van de inzet op controle en handhaving van het mestbeleid is in september 2018 de VHS Mest gepubliceerd. Sindsdien wordt gewerkt aan de uitvoering hiervan. In de laatste derogatiebeschikking (2022/2069/EU) voor de periode 2022-2025 is de verplichting opgenomen om de VHS Mest voort te zetten. Dit betreft de voortzetting van het risicogericht handhaven, ontwikkelen van slimmere methoden van controles zodat toezicht en handhaving doeltreffend en doelmatig kunnen worden ingezet en de voortzetting van het gebiedsgericht handhaven in de huidige risicogebieden met een uitbreiding naar nieuwe gebieden waar de risico's op niet naleving van de mestregelgeving groot is. Op 31 mei 2023 is een update van de VHS Mest 'Voortgang en voortzetting versterkte handhavingsstrategie mest' uitgebracht²⁴ met daarin de voortgang van de VHS Mest en de inzet voor de komende jaren. 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, gemeentes en provincies) in de geïdentificeerde gebieden (de Peel, en Oost Nederland (de Gelderse Vallei en Twente)) op een intensieve en gecoördineerde manier uitvoering gegeven aan de operationele handhaving. Ook het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie worden waar nodig betrokken.

De samenwerking bij gebiedsgericht handhaven levert naast het opsporen van niet-naleving, inzichten in het gezamenlijk handhaven wat bijdraagt aan meer waarnemingen op de bedrijven en een verbreding van de vakkennis op milieubelastende activiteiten in het buitengebied in combinatie met mest. Er zijn op dit moment drie regio's waar deze samenwerking wordt uitgevoerd. Dit zijn de Peel, Twente en de Gelders Vallei, waarbij in Twente en de Gelders Vallei invulling wordt gegeven aan de samenwerking onder de naam Oost Nederland. Deze regio's zijn in 2018 als risicogebieden aangemerkt waar een verhoogd risico is op niet naleving van de mestregelgeving.

De samenwerking in de risicogebieden krijgt vorm door gezamenlijke analyses en controles op inspectielocaties voor te bereiden en uiteindelijk te gaan bezoeken. Dit gebeurt aan de hand van het vormen van een gezamenlijk risico-beeld voor een gebied, het gezamenlijk analyseren van gegevens die beschikbaar zijn vanuit de verschillende toezichthouders, het gezamenlijk risicogerichte inspecties uitvoeren én het toepassen van een consistente interventiemix. Dit heeft de laatste jaren tot een multidisciplinaire samenwerking geleid waarbij het gebiedsgericht handhaven (GGH) onderdeel is geworden van de normale manier van werken wat succesvolle controles oplevert. Ook helpt het netwerk, dat met GGH is ontstaan, alle toezichthouders in het dagelijkse werk doordat ze elkaar beter kunnen vinden als er problemen of vragen zijn in een bepaald gebied.

24 Kamerstukken II 2022/2023, 33037, nr. 495

In de laatste derogatiebeschikking is een verplichting opgenomen over de voortgang en uitbreiding van de VHS Mest (artikel 4, lid 6b). Dit betreft de voortzetting van de versterkte handhaving in de Peel en Oost Nederland die zijn aangemerkt als gebieden met een hoog risico van opzettelijke niet-naleving van de nationale regels voor dierlijke mest en uitbreiding naar alle regio's waar uit de beoordeling blijkt dat er een hoog risico bestaat op niet-naleving.

De voorbereiding voor de uitbreiding van GGH naar alle risicogebieden in Nederland is in 2024 gestart. Op basis van actuele data van alle landbouwbedrijven over 2024 is begin 2025 een analyse uitgevoerd naar alle risicogebieden in Nederland waarbij dezelfde uitgangspunten zijn gebruikt als in de VHS Mest van 2018. Ten opzichte van 2018 zijn er geen aantoonbare nieuwe gebieden bijgekomen met een verhoogd risico op niet naleving van de mestregelgeving. In 2018 is een beperkt aantal gebieden niet meegenomen als risicogebied in het kader van de VHS Mest. Deze gebieden worden nu alsnog toegevoegd aan de VHS Mest om daarmee te voldoen aan de voorwaarde uit de derogatiebeschikking 2022-2025 om alle risicogebieden onder de VHS Mest te laten vallen. In de Peel en omgeving wordt de samenwerking aangevuld met Omgevingsdienst West Brabant en Waterschap Brabantse Delta. In Oost Nederland wordt de samenwerking aangevuld met Omgevingsdienst Achterhoek, Omgevingsdienst IJsselland, Waterschap Rijn en IJssel en Waterschap Drents en Overijsselse Delta. Deze samenwerking wordt vanaf 2025 aangeduid als "Gebiedsgericht Handhaven Mest in risicogebieden Oost-Nederland". In alle risicogebieden worden gezamenlijke controles voorbereid en uitgevoerd. Het totaal aantal gezamenlijke controles in de GGH-gebieden zal toenemen van 60 controles in 2025 naar 80 controles vanaf 2026.

Voor de drie regio's zonder de uitbreiding zijn in 2025 de afspraken van voorgaande jaren voortgezet. Zowel voor de Gelderse Vallei als voor Twente is afgesproken dat er minimaal 15 bedrijven per gebied gezamenlijk 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, bestaande uit 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. Het analyseren van casussen ingebracht bij een expertiseteam gebeurt als één van de GGH samenwerkingspartners signaleert dat er op een bedrijf zaken spelen die buiten de eigen bevoegdheid vallen zodat hier gezamenlijk met andere toezichthouders en met andere expertises onderzoek naar wordt gedaan. Dit kan leiden tot een gemeenschappelijke controle.

In 2025 is in de regio's de Peel en Oost Nederland uitvoering gegeven aan de samenwerking. Naast gezamenlijk analyses en controles ligt de focus hierbij op kennis- en informatiedeling. Jaarlijks wordt aan het begin van het nieuwe kalenderjaar teruggeblikt op het afgelopen jaar door middel van een evaluatie met alle betrokken partners. Ook begin 2026 heeft dit plaatsgevonden. Deze evaluatie zag met name toe op de samenwerking, de processen en de ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Een beeld dat al meerdere jaren terugkomt uit de evaluaties is dat men tevreden is over de samenwerking en dat toezichthouders het als prettig ervaren om met verschillende expertises met elkaar in contact te komen. Ook volgt uit de evaluatie dat de analyses en de expertiseteams in 2025 goede onderzoeken opgeleverd. Ook is samengewerkt aan complexe zaken met een goed resultaat.

Toelichting op de GGH analyses en onderzoeken in 2025

Enkele voorbeelden van analyses en controles worden hieronder toegelicht. Deze voorbeelden zijn niet uitputtend.

- In 2024 en 2025 was er bijzondere aandacht voor stoppende bedrijven waarbij is gefocust op het op de juiste wijze verantwoorden van de voorraden mest in de opslagen, omdat samenwerkingspartners signalen afgaven dat resterende niet-verpompbare mest bij sloop van de stal niet conform wet- en regelgeving werd afgevoerd of zelfs helemaal niet werd afgevoerd. De werkwijze en de controles bij stoppende bedrijven is met elkaar gedeeld en begin 2025 zijn deze afspraken vastgelegd. Bedrijven die stoppen worden gedeeld binnen de samenwerkingsverbanden en er worden vervolgens afspraken gemaakt voor gezamenlijke bezoeken. Een grote gezamenlijke actie met meerdere toezichthouders kwam voort uit het expertiseteam en dat was aangedragen door een bij GGH betrokken waterschap en betrof een bedrijf met meerdere locaties dat op meerdere vlakken niet handelde conform de wet- en regelgeving. In 2024 is dit nader geanalyseerd en dit heeft begin 2025 geresulteerd in een gezamenlijk inval op alle locaties van het bedrijf waarbij ook diverse overtredingen zijn vastgesteld. Het betrof een gezamenlijke handhavingsactie met gemeente, waterschap, Omgevingsdienst ODBN, arbeidsinspectie, politie, RVO, NVWA en later Dierwelzijn. De acties hebben uiteindelijk plaatsgevonden op 13 februari 2025 en 19 maart 2025. Voor 17 zaken (wettelijke voorschriften) is een boete of bestuurlijke sanctie opgelegd. In mei 2025 is afzonderlijk door ODBN, waterschap en NVWA opnieuw een controle uitgevoerd op de verschillende locaties. Ondernemers zijn middels deze handhavingsactie gedwongen hun bedrijfsvoering en werkwijzen te veranderen.
- In Oost Brabant en West Brabant worden door meerdere ondernemers aardbeien trayvelden gebruikt voor het opgroeien van aardbeienplanten. Deze vallen wat betreft inrichting onder het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) en worden daar aangeduid als inrichting van containervelden. Als gevolg hiervan is de bestemming land-

bouwgrond niet van toepassing voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Bij de jaarlijkse perceel registratie vanuit de GLB die bij RVO wordt aangeleverd blijkt dat het voorkomt dat trayvelden worden opgegeven met de bestemming landbouwgrond, waarvan het vermoeden is dat dit niet correct is. Tijdens controles door NVWA is in 2025 geconstateerd dat voor een aantal percelen de teelt van Japanse haver is opgegeven, terwijl is vastgesteld dat de percelen hiervoor niet gebruikt waren of worden. RVO heeft hiervan een rapport ontvangen en zal administratief optreden tegen deze onjuiste opgave. Daarnaast gelden voor containervelden vanuit het BAL specifieke voorschriften voor bemesting en opvang van restwater vanuit beregening. Uit controles door de Omgevingsdienst is in 2025 geconstateerd dat deze bemestingsvoorschriften (gebruik van alleen langzaam werkende meststoffen) niet worden nageleefd. Omdat aardbeien een hoge behoefte hebben aan zowel stikstof als water, moet er in de praktijk volop bij bemest en beregend worden. Door de vele beregening spoelen de langzaam werkende meststoffen (deels) uit en dient er nog meer bij bemest te worden om aan de stikstofbehoefte van de plant te voldoen. Daarom worden er bladmeststoffen aan het beregeningswater toegevoegd die niet administratief verantwoord worden. Ook hier wordt in de administratie een andere werkelijkheid voorgesteld dan men werkelijk uitvoert (bismengen van bladmeststoffen). Ondernemers zijn hierop aangesproken en dit zal mogelijk ook een strafrechtelijk gevolg krijgen.

- In de zomer en herfst kwamen er in Zuid Nederland steeds meer signalen dat er (schadelijke) afvalstoffen werden vermengd met mest, bodemverbeteraar of chompost. Uit de eerste signalen kwam naar voren dat dit met name het geval was bij de sloop van stallen als onderdeel van de LBV en LBV+ regelingen waarbij alle aanwezige mest (verpompaar en eventuele bezinklaag) afgevoerd dient te worden. Na een korte analyse kwam naar voren dat hier specifiek twee sloophedrijven en een bemiddelaar actief waren in de handel van afvalstoffen. In eerste instantie in Limburg en West Brabant. Er is geprobeerd de toevoeging van mest te bewijzen door de geleidbaarheid van de mest te meten. Hoewel bij bemonstering de geleidbaarheid erg hoog was, is het moeilijk om een feitelijk verband te leggen met het toevoegen van afvalstoffen (Natriumchloride, NaCl) anders dan via heterdaad.
- Parallel aan dit onderzoek liep er een vergelijkbaar onderzoek door het Belgisch Federaal Parket, in samenwerking met de OMWB, in West Brabant. Door contact te zoeken met deze Omgevingsdienst ontstond een beeld hoe zich deze afvaldumpingen voltrokken. Een Nederlands bedrijf dat vervuilde glycerine opwerkt, houdt na bewerking een product over dat bestaat uit vervuild zout (Natriumchloride) met een klein deel glycerine (minerale olie). Dit is een afvalstof en moet als afvalstof worden verwerkt. Er is gebleken dat dit product werd verkocht via verschillende handelaren. Vervolgens is het product op meerdere manieren weggewerkt. Zo is het in een aantal gevallen gemengd met dierlijke mest (varkensmest en bezinklaag), grond of dikke fractie. Ook is een deel op Belgische en Nederlandse landbouwgrond uitgereden en een ander deel is gestort en begraven. Daarnaast is het vermengd met dikke fractie, chompost en grond en geëxporteerd naar Frankrijk. Hiernaar is door de politie een onderzoek gestart. Door het Belgische onderzoeksteam is een signaal gezonden naar Nederland met informatie waar in Nederland stortingen/vermengingen hebben plaatsgevonden van zout. De NVWA heeft in deze casussen haar expertise beschikbaar gesteld. Doordat er meerdere bedrijven in Nederland betrokken waren is door de omgevingsdiensten opgeschaald naar Omgevingsdienst Nederland (ODNL). Het onderzoek is nu overgenomen door de milieurecherche Eindhoven.

Risicovolle schakels

Naast gebiedsgerichte handhaving wordt vanuit de VHS Mest ingezet op extra handhaving van risicovolle schakels in de mestketens, zoals intermediaire ondernemingen, covergisters en mest ontvangende bedrijven. Ook was er de afgelopen jaren extra inzet op toezicht en handhaving bij varkensbedrijven volgend op de eisen in de derogatiebeschikking. Bij de handhaving op intermediairs wordt samengewerkt tussen de NVWA-Divisie Inspectie/Expertise, NVWA-IOD, RVO en OM, waarbij gerichte controles worden uitgevoerd bij intermediairs die extra aandacht vragen. Intermediairs vormen meestal de spil als het gaat om het niet naleven van de mestregelgeving. Door opsporing van de handhavende instanties en via signalen van handhavers blijkt dat intermediairs diverse methoden kunnen toepassen bij het vervoer van mest om de regelgeving te omzeilen of anders te laten voorkomen dan de werkelijkheid. Naast de intensievere handhaving op deze groep wordt daarom ook ingezet op het beter borgen van het transport. Met de invoering van het rVDM is een belangrijke stap gezet, maar verdere ontwikkelingen blijven van belang om de naleving van de regelgeving te ondersteunen. Zie ook hiervoor ook de paragraaf over onderzoek GR-GPS voor voertuigen. Het doel is om door intensieve controles de intermediairs ertoe te bewegen de regels na te leven.

Samenwerking verschillende expertises en NVWA Inlichtingen- en Opsporingsdienst

De NVWA-IOD is de recherche afdeling van de NVWA. Strafrechtelijk onderzoek vraagt om een intensieve samenwerking met andere handhavingpartners om fraudeurs of fenomenen zoals voedsel fraude en milieucriminaliteit aan te pakken. Binnen de NVWA geven gezamenlijke afspraken richting en duidelijkheid over onderwerpen die extra aandacht verdienen, hoe de informatiepositie te verbeteren en de inzet van tijd en capaciteit voor inlichtingen en opsporing. Deze afspraken geven de toezichthouder in de breedte van het werk meer slagkracht en een maximaal en zichtbaar maatschappelijk effect. De inzet van de IOD voor komende jaren om mestfraude te bestrijden staat beschreven in de domeinagenda Meststoffen.

Bij covergisting worden mest en toegestane reststromen en afvalstromen vergist en wordt energie of groengas opgewekt. Wanneer men dierlijke mest vergist moeten in de eigen administratie gegevens bijgehouden worden over de in- en uitgaande producten en over de aard, herkomst en samenstelling van de met dierlijke mest vergiste afval- en reststoffen, alsmede over de dosering daarvan. Vaak is de administratie onvoldoende en onvoldoende transparant, waardoor het moeilijk is om te toetsen welke afval- en reststoffen zijn gebruikt. Bij covergisting bestaat altijd het risico van mengen van schadelijke stoffen die anders tegen aanzienlijke kosten naar een afvalverwerker zouden moeten worden afgevoerd. Bij covergisters richt de controle zich daarom op de aanwezigheid van een inzichtelijke administratie, het gebruik van een minimum hoeveelheid van 50% dierlijke mest en het gebruik van toegelaten co-materialen (bijlage Aa van het Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Per 12 juni 2026 is een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in werking getreden op grond van een aanpassing van bijlage III van de Nitraatrichtlijn. Die wijziging maakt het, onder voorwaarden, mogelijk om tot maximaal 80 kg N/ha/jaar aan Renure te gebruiken bovenop de in de Meststoffenwet opgenomen gebruiksnorm van 170 kg N/ha/jaar voor dierlijke mest, maar binnen de stikstofgebruiksnorm.

Om snel van start te kunnen gaan met Renure is tijdelijk alleen registratie bij RVO als producent van Renure mogelijk. Zodra het besluit waarmee het certificeringsschema Renugarant wordt aangewezen in werking treedt, kunnen producenten ook kiezen van certificering in plaats van registratie. Het streven is op termijn certificering verplicht te maken. Daarmee kan het systeem van registratie bij RVO te vervallen.

Wet Bibob

De Wet Bibob staat voor 'Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur'. Deze wet geeft overheidsinstanties de mogelijkheid om de achtergrond van bedrijven en personen met wie zij zakendoen, te screenen. Er wordt op dit moment verkend of werking van het instrument Bibob verder geoptimaliseerd kan worden, zodat malafide ondernemers effectiever aangepakt kunnen worden. Eind 2024 is hiervoor een werkgroep opgericht door het Ministerie van LNVN, waarin het ministerie, de RVO en het OM samen kijken naar de bredere mogelijkheden voor het toepassen van Bibob. In 2025 is het plan voor een effectievere aanpak nader uitgewerkt. Momenteel is dit plan in de afrondende fase.

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.

rVDM

Het rVDM is 1 januari 2023 van start gegaan voor het vooraf melden van het vervoer van dierlijke mest binnen Nederland en op 1 januari 2024 is de koppeling van de import en export van mest aan het rVDM toegevoegd. Met rVDM leveren ondernemers vooraf alle transportgegevens digitaal en realtime aan en worden deze vooraf gecontroleerd om dierlijke mest te mogen vervoeren. Dit biedt meer inzicht in, en een betere verantwoording van, de meststromen voor toezicht en handhaving door de NVWA en de RVO. Met rVDM worden geautomatiseerde controles en signaleringen uitgevoerd om vast te stellen of de juiste en actuele gegevens gemeld worden waardoor gericht en realtime gecontroleerd kan worden op afwijkende transportbewegingen en onregelmatigheden. Hierdoor wordt ook de beschikbare handhaving capaciteit efficiënter ingezet wat de pakkans bij overtredingen vergroot. Inmiddels is het gebruik van rVDM goed overgenomen door de sector. Na de invoering van het rVDM is ingezet op diverse verbeteringen om het melden in rVDM verder te optimaliseren voor de gebruikers. Ook is de data uit het rVDM verder geoptimaliseerd en wordt gekeken naar het combineren met andere databronnen. Zowel de NVWA als de RVO kunnen met de gegevens van andere databronnen, samen met rVDM gegevens, analyses uitvoeren of een bedrijf zich aan de gestelde regels voor het mesttransport, de gebruiksnormen, de mestverwerkingsplicht en de verantwoordingsplicht houdt. RVO richt zich hierbij op de administratieve handhaving en de NVWA op de fysieke handhaving. De ontwikkelingen richten zich met name op de kwaliteitsverbeteringen in het aanleveren van rVDM-gegevens en de wijze waarop de systemen van de overheid, de bedrijfsmanagementsystemen en de GR-apparatuur – gegevensregistratie op het transportmiddel van het tijdstip en de locatie van het laden en het lossen met elkaar samenwerken. Hierbij past ook het verder aanscherpen van het interventiebeleid.

Control Room

De Control Room is een belangrijke schakel tussen de beschikbare data in de mestketen en de fysieke en administratieve handhaving van de NVWA en de RVO. Op een data gedreven manier worden analyses omgezet naar inzichten en informatie voor beide organisaties.

Door het efficiënt ontsluiten van beschikbare data, ondersteunt de Control Room toezichthouders en handhavers van de NVWA en de RVO bij hun taken en brengt het actuele trends en ontwikkelingen in beeld. Door het inzetten van slimme datatechnologie en data science is het uiteindelijke doel dat de Control Room op basis van herkenning van patronen, gevallen van niet-naleving voorspellend kan selecteren.

Data gedreven werken gaat over een balans vinden tussen risicogericht en exploratief toezicht waarbij datamodellen gevalideerd worden in de praktijk en nieuwe modus operandi ontdekt kunnen worden en de toezicht en handhaving zich steeds beter kunnen richten op de risicovolle schakels in de mestketen.

De ontwikkeling van deze innovatieve methoden van controle versterkt de informatiepositie voor de handhaving om beter risicogericht te kunnen optreden. De Control Room is hierbij een hulpmiddel dat ondersteunend is aan het toezicht en de handhaving. De toezichthouders van de NVWA en RVO nemen op basis van deze informatie de juiste besluiten en vervolgacties. De inzet is vervolgens om via risicogericht handhaven op een doeltreffende en effectieve manier het naleefgedrag positief te beïnvloeden.

Onderzoek GR/GPS

In de mestregelgeving zijn voor intermediairs regels opgenomen om te borgen dat dierlijke mest daadwerkelijk en aantoonbaar wordt getransporteerd van en naar het opgegeven bedrijf of de opgegeven intermediaire onderneming. Dit wordt gezien als essentieel voor de sturingskracht van het stelsel van gebruiksnormen en de verantwoordingsplicht. Intermediairs moeten hiervoor verplicht hun mesttransportmiddelen uitrusten met zogenoemde satellietvolgapparatuur (GPS-apparatuur) en apparatuur die de gegevens van een mesttransport automatisch vastlegt (GR-apparatuur). Ten aanzien van drijfmest moeten intermediairs automatisch een mestmonster nemen. Door de GR en GPS apparatuur worden controle-instanties in staat gesteld om achteraf bijvoorbeeld de route van het vervoer van dierlijke meststoffen met zekerheid te reconstrueren. In de aanpak van mestfraude en het verbeteren van de naleving speelt de GR-GPS-apparatuur een belangrijke rol.

In de Kamerbrief van mei 2023²⁵ wordt melding gemaakt over de storingsgevoeligheid van de GR/ GPS apparatuur. Daarom is in 2024 een onderzoek gestart naar een “Marktonderzoek vervangende of hernieuwde technieken voor GR apparatuur bij transport van dierlijke mest”. Hierin wordt onderzoek gedaan naar bewezen technieken en innovaties rondom het volgen van transportmiddelen en vastleggen van transportgegevens van dierlijke mest en op bruikbaarheid voor de realtime verantwoording van mesttransporten. De uiteindelijk inzet hierbij is een systeem waarbij het transport van dierlijke mest nog beter en betrouwbaarder en realtime kan worden gevolgd. In de Kamerbrief voortgang mestbeleid van 8 april 2026²⁶ is melding gemaakt van het afronden van dit onderzoek in 2025 en toezending van het rapport aan de Kamer. Het onderzoeksrapport “Verkenning opties voor vernieuwing apparatuur voor automatisch registreren van mesttransporten” is inmiddels ook openbaar gemaakt op de website van Wageningen University & Research (WUR). Dit rapport biedt goede aanknopingspunten om de monitoring van mesttransporten via traceringsystemen te verbeteren. In de genoemde Kamerbrief van 8 april 2026 is tevens melding gemaakt om de Kamer voor de zomer van 2026 te informeren over de vervolgaanpak.

NMR

De totale input en output van nutriënten op bedrijfsniveau vereist bemonstering en analyse van vervoerde dierlijke drijfmest, zoals vastgelegd in de Nederlandse Meststoffenwet. Elke vrachtwagenlading dierlijke drijfmest die van eigenaar of locatie wisselt, wordt door een geaccrediteerd laboratorium bemonsterd en geanalyseerd op totaal fosfaat en totaal stikstof.

Een methode om stikstof en fosfaat door middel van directe metingen te kunnen bepalen, is via Nucleaire Magnetische Resonantie (hierna: NMR). De toepassing van NMR om de nutriënteninhoud van de mest op het moment van laden te bepalen, maakt realtime beschikbaarheid van nutriënteninformatie voor alle betrokken partijen mogelijk en opent in combinatie met locatiespecifieke gegevens de mogelijkheid voor precisielandbouw.

In 2024 zijn onderzoeken gestart hoe NMR metingen kunnen ondersteunen bij de nutriëntenbepaling bij het transport

25 Kamerstukken II 2022/2023, 33037, nr. 495.

26 Kamerstukken II 2025/2026 Voortgang mestbeleid 33037-643

van dierlijke mest. In 2025 zijn deze onderzoeken voortgezet. Het onderzoek in 2025 betrof de evaluatie van een verbeterd NMR systeem van dezelfde leverancier, waarvan in 2024 vergelijkbare systemen zijn onderzocht. Tijdens de eerste tests in 2024 bleek dat de meettijd van NMR nog niet aansloot bij de gangbare manier van mesttransporten in Nederland. De meting moest gedurende langere tijd worden verricht in een stilstaande stroom dierlijke mest om een goede bepaling te krijgen van de nutriënten. De leverancier heeft de NMR systemen verbeterd, waardoor de meettijd van zowel het gehalte totaal stikstof als totaal fosfor (P2O5) binnen 15 minuten uitgevoerd kan worden met vergelijkbare resultaten voor de nutriëntenbepaling. Desondanks is op basis van de resultaten geconcludeerd dat het NMR systeem nog niet volledig voldoet aan de prestatiekenmerken die Nederland hanteert voor een goede kwaliteitsborging voor de bepaling van stikstof en fosfaat in dierlijke mest. In 2026 wordt het onderzoek voortgezet. Na afronding van de onderzoeken zal duidelijk zijn of NMR-metingen betrouwbaar en in de praktijk uitvoerbaar zijn en hiermee kansrijk zijn voor het bepalen van stikstof en fosfaat bij transporten van dierlijke mest. Een meerwaarde is tevens dat bij het direct kunnen bepalen van de nutriënten in de mest ingezet kan worden voor toepassing van precisiebemesting.

Certificering als ondersteuning voor toezicht en handhaving

Een belangrijk onderdeel van het plan «Samen werken in een eerlijke keten»²⁷ is de opzet van een systeem van private ketenborging met onafhankelijke certificering. In 2025 is gewerkt aan een wetsvoorstel dat het gebruik van private certificeringssystemen mogelijk maakt. Met het wetsvoorstel wordt, in aanvulling op de VHS Mest, verbetering van de naleving van de Meststoffenwet beoogd, met als belangrijk doel de waterkwaliteit in Nederland te verbeteren.

In de praktijk worden al enkele jaren onderzoek verricht en ervaringen opgedaan met het kwaliteitssysteem Fertigarant. Bedrijven met zo'n certificaat kunnen bij de overheid een ontheffing aanvragen voor bepaalde verplichtingen vanuit de mestwetgeving. Het onderzoek is eind 2024 voor twee jaar verlengd²⁸. De ervaring met het certificeringsschema Fertigarant heeft aangetoond dat private productcertificering in de mestketen voor overheid en sector toegevoegde waarde kan hebben. Certificering biedt daarbij mogelijkheden om de toezichtscapaciteit van de overheid effectiever en efficiënter te benutten, omdat bepaalde onderdelen van de mestregelgeving geborgd worden met behulp van een certificeringsschema en deelnemers aan het certificeringssysteem periodiek gecontroleerd worden door de conformiteitsbeoordelende instanties. Hierdoor kan de beschikbare capaciteit meer ingezet worden voor toezicht in risicovolle gebieden en bij risicovolle bedrijven.

Taskforce mestmarkt

Door de afbouw van derogatie, de invoering van bufferstroken, de maatregelen in de NV-gebieden en de weersomstandigheden in 2023 en in het voorjaar van 2024, is de druk op de mestmarkt de afgelopen jaren toegenomen. De prijzen van de mestafvoer zijn sterk gestegen. Daarnaast hebben bedrijven moeite om mestafzet te organiseren. Onder leiding van het Ministerie van LNV is een taskforce mestmarkt opgezet. Binnen deze taskforce voeren het ministerie, de NVWA en de RVO gezamenlijk regie over inzet en voortgang van diverse maatregelen. De taskforce heeft als hoofddoel het gezamenlijk beheersbaar houden van de situatie op de mestmarkt door krachten te bundelen, gebruik te maken van de verschillende expertises bij beleid en uitvoering, communicatielijnen kort te houden en snelle besluitvorming waardoor er snel geacteerd kan worden op de actuele situatie. De taskforce werkt met een aantal werkgroepen die vanuit de NVWA en de RVO worden getrokken en die de taskforce ondersteunen. De werkgroepen voorzien in een mestmonitoring van de actuele situatie en trends op de mestmarkt, zoals mestopslag, mestafzet en dieraantallen. Ook focussen zij zich op gerichte handhaving op die bedrijven, die mogelijk de mestregelgeving niet naleven op basis van signalen uit de mestmonitoring. Verder zet de taskforce mestmarkt in op goede voorlichting rondom regels van de mestwetgeving aan ondernemers.

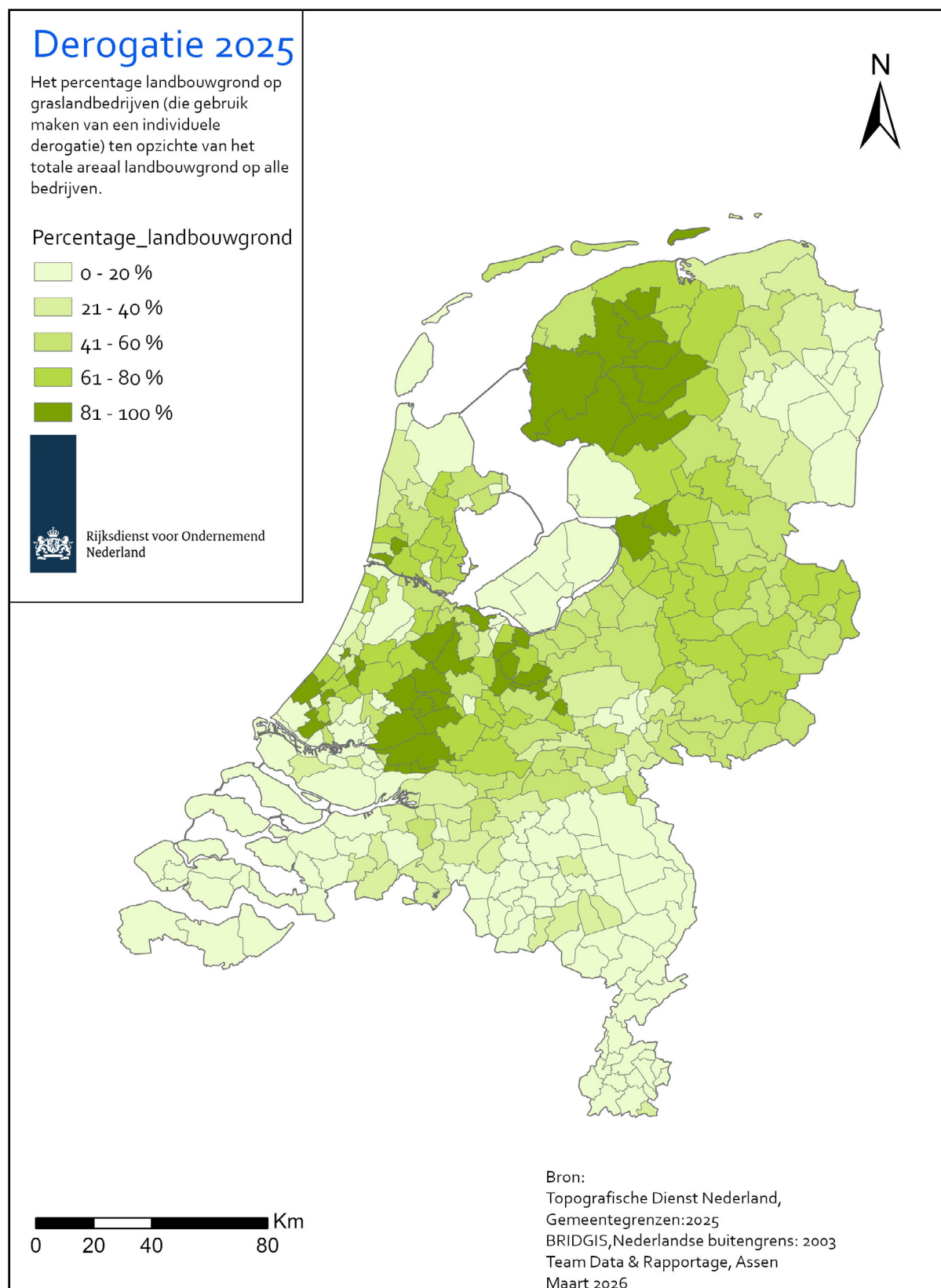
Een ander belangrijk aandachtspunt is het verbeteren van de informatiepositie om knelpunten en problemen binnen de mestsector inzichtelijk te maken. Daarom investeren de NVWA en de RVO de komende jaren in het verbeteren van de informatiepositie, onder andere door middel van het ontsluiten van (openbare) databronnen, het inzichtelijk maken van criminele structuren en het opzetten van risicomodellen. Dit vormt de basis voor de inzet van toekomstige interventies. Ook krijgt het terugleggen van de data aan de ondernemer extra aandacht, omdat deze gebaat is bij inzicht in zijn geregistreerde gegevens bij de overheid waarmee hij goed kan anticiperen op het optimaal managen van zijn bedrijf. Als gegevens niet juist of incompleet zijn, kan de ondernemer hier tijdig op reageren. Zo wordt de datakwaliteit beter.

Tot slot wordt er gekeken of bepaalde datastromen van de landbouwer naar de overheid uitgebreider, efficiënter en eerder kunnen worden uitgewisseld zodat deze sneller beschikbaar zijn voor toezicht en handhaving en er een completer beeld ontstaat van de bedrijfssituatie.

²⁷ Kamerstuk 33037, nr. 230

²⁸ Kamerstuk 33037, nr. 580

Bijlage 1



Derogatie 2025

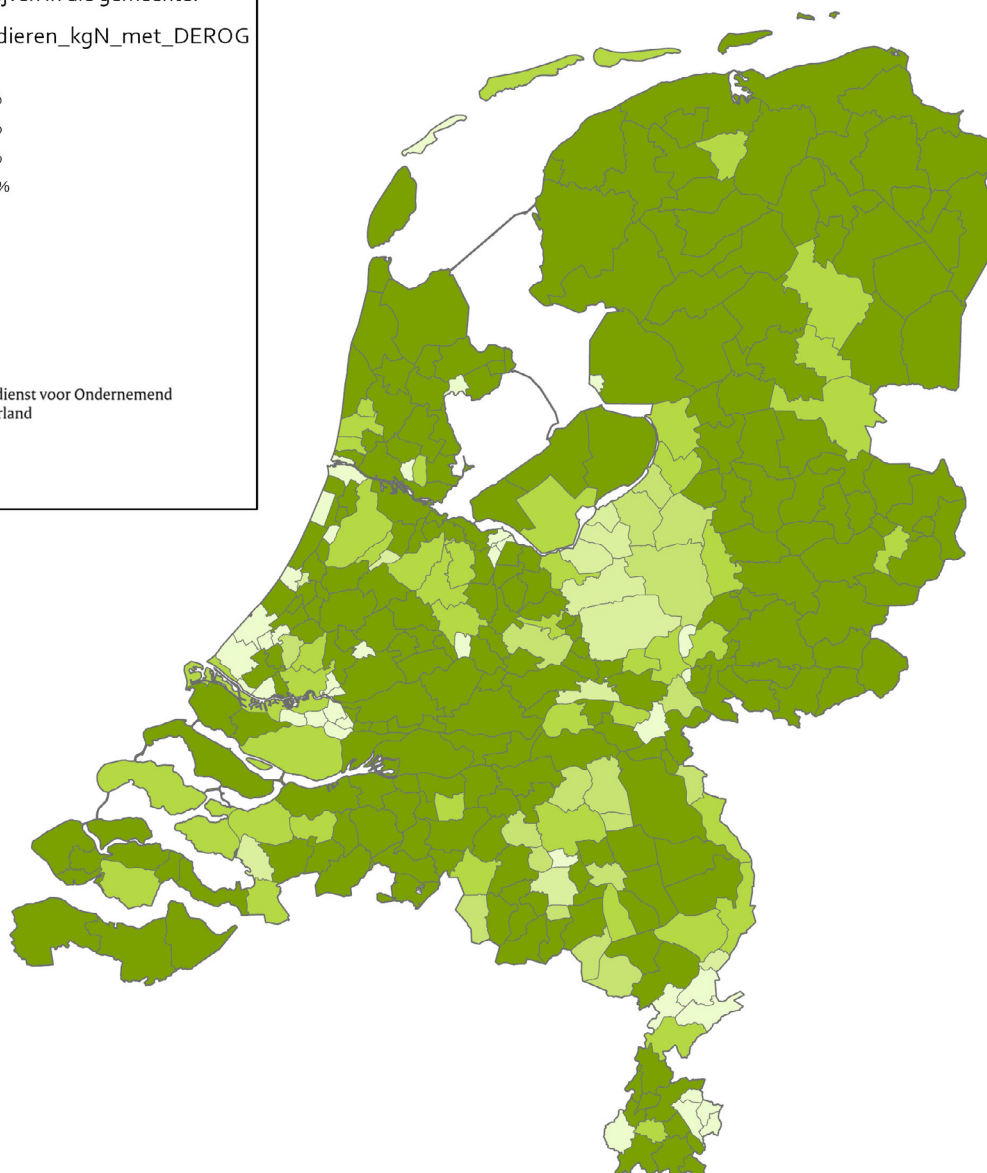
Het percentage graasdieren
-omgerekend naar kg stikstof- op
graslandbedrijven (die gebruikmaken
van een individuele derogatie) ten
opzichte van het totaal aantal
graslandbedrijven in die gemeente.

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; 2025
BRIDGIS, Nederlandse buitengrens; 2003
Team Data & Rapportage, Assen
Maart 2026

Derogatie 2025

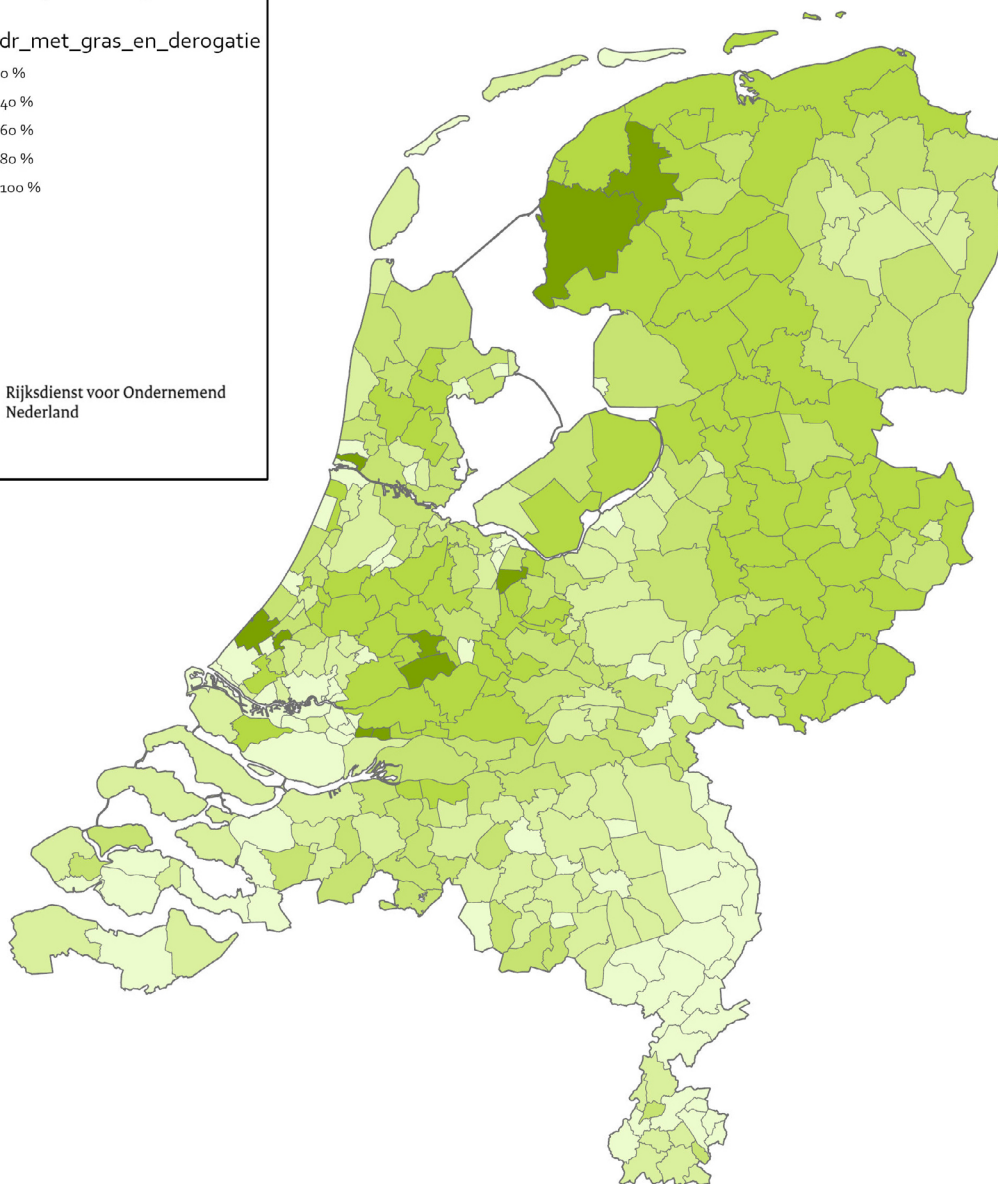
Het percentage graslandbedrijven (dat gebruik maakt van een individuele derogatie) ten opzichte van het totaal aantal graslandbedrijven in die gemeente.

perc_bedr_met_gras_en_derogatie

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



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland



0 20 40 80 Km

Bron:
Topografische Dienst Nederland, Gemeentegrenzen; 2025
BRIDGIS, Nederland buitengrens; 2003
Team Data & Rapportage, Assen
Maart 2026

Bijlage 2

Controleresultaten administratief 2025

Nederland totaal		2025						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waar-schuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	20.565	1846	86	1760	1398	80	282	€ 3.774.648
Varkensbedrijf	1.771	525	21	504	411	25	68	€ 145.741
Pluimveebedrijf	1.270	226	2	224	169	21	34	€ 3.800
Akkerbouwbedrijf	18.538	1412	23	1389	1262	63	64	€ 169.786
Gemengde bedrijven	280	78	2	76	45	6	25	€ 83.629
Overige mestproducerende bedrijven	5.775	689	10	679	576	76	27	€ 97.016
Overige bedrijven	3.175	1485	21	1464	1204	171	89	€ 870.761
Intermediaire onderneming	1.894	4804	999	3805	450	33	3322	€ 1.854.456
Totaal	54.736	11.065	1.164	9.901	5.515	475	3.911	€ 6.999.836

De Peel		2025						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waar-schuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	2.227	283	9	274	223	9	42	€ 562.622
Varkensbedrijf	819	314	9	305	250	16	39	€ 78.174
Pluimveebedrijf	377	78	0	78	55	8	15	€ 600
Akkerbouwbedrijf	3.249	229	5	224	202	18	4	€ 52.599
Gemengde bedrijven	59	33	1	32	20	1	11	€ 59.141
Overige mestproducerende bedrijven	877	144	3	141	118	17	6	€ 2.578
Overige bedrijven	593	369	6	363	267	25	71	€ 184.102
Intermediaire onderneming	561	640	282	358	127	7	224	€ 471.090
Totaal	8.839	3.043	1.985	1.058	153	68	119	€ 1.711.723

Veluwe		2025						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waar-schuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	1.265	105	4	101	79	7	15	€ 493.916
Varkensbedrijf	124	24		24	20	2	2	€ 14.445
Pluimveebedrijf	212	27		27	26	1	0	€ 0
Akkerbouwbedrijf	500	38	1	37	34	2	1	€ 14.854
Gemengde bedrijven	63	15		15	6	1	8	€ 300
Overige mestproducerende bedrijven	308	39	1	38	34	3	1	€ 1.335
Overige bedrijven	135	101		101	85	14	2	€ 400
Intermediaire onderneming	113	670	57	613	25	5	583	€ 167.674
Totaal	3.268	1.019	63	956	309	35	612	€ 692.924

Twente		2025						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waar-schuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Varkensbedrijf	165	46	1	45	33	3	9	€ 900
Pluimveebedrijf	71	7	0	7	6	1	0	€ 0
Akkerbouwbedrijf	880	67	0	67	60	2	5	€ 1.500
Gemengde bedrijven	32	4	0	4	4	0	0	€ 0
Overige mestproducerende bedrijven	317	43	0	43	35	7	1	€ 100
Rundveebedrijf	1.815	189	3	186	138	15	33	€ 269.608
Overige bedrijven	111	75	4	71	60	7	4	€ 95.563
Intermediaire onderneming	125	1455	54	1401	25	1	1375	€ 1.100.025
Totaal	2.972	1.886	62	1.824	361	36	1.427	€ 1.467.696

Overig Nederland		2025						
Administratieve controle resultaten	Aantal bedrijven	Totaal feiten	Akkoord	Niet-Akkoord	Waar-schuwing	Last onder dwangsom	Boetes	Opgelegd Boete Bedrag
Rundveebedrijf	15.258	1269	70	1199	958	49	192	€ 2.448.503
Varkensbedrijf	663	141	11	130	108	4	18	€ 52.223
Pluimveebedrijf	610	114	2	112	82	11	19	€ 3.200
Akkerbouwbedrijf	13.909	1078	17	1061	966	41	54	€ 100.832
Gemengde bedrijven	126	26	1	25	15	4	6	€ 24.188
Overige mestproducerende bedrijven	4.273	463	6	457	389	49	19	€ 93.002
Overige bedrijven	2.336	940	11	929	792	125	12	€ 303.708
Intermediaire onderneming	1.095	2039	606	1433	273	20	1140	€ 402.655
Totaal	39.592	6.070	724	5.346	3.583	303	1.460	€ 3.428.310

Controleresultaten fysiek 2025

Nederland	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles Niet- Akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven Niet- Akkoord	Toezicht intensiteit	Handhaving percentage
	Rundvee	20565	998	243	968	233	5%	24%
	Varkens	1771	151	23	127	23	7%	18%
	Pluimvee	1270	23	8	23	8	2%	35%
	Akkerbouw	18538	277	81	253	81	1%	32%
	Gemengde bedrijven	280	36	7	33	7	12%	21%
	Overige mest- producerende bedrijven	5775	66	13	64	13	1%	20%
	Intermediair	1894	2276	167	607	138	32%	23%
	Overige bedrijven	4643	382	43	273	40	6%	15%
	Totaal	54736	4209	585	2348	543	4%	23%

De Peel	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles Niet- Akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven Niet- Akkoord	Toezicht intensiteit	Handhaving percentage
	Rundvee	2227	111	36	105	34	5%	32%
	Varkens	819	91	16	75	16	9%	21%
	Pluimvee	377	7	0	7	0	2%	0%
	Akkerbouw	3249	48	9	44	9	1%	20%
	Gemengde bedrijven	59	8	0	6	0	10%	0%
	Overige mest- producerende bedrijven	877	5	2	5	2	1%	40%
	Intermediair	561	582	69	184	56	33%	30%
	Overige bedrijven	735	139	13	81	13	11%	16%
	Subtotaal	8904	991	145	507	130	6%	26%

Vallei en Veluwe	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles Niet- Akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven Niet- Akkoord	Toezicht intensiteit	Handhaving percentage
	Rundvee	1815	45	10	43	9	2%	21%
	Varkens	124	6	2	6	2	5%	33%
	Pluimvee	212	6	3	6	3	3%	50%
	Akkerbouw	500	1	0	1	0	0%	0%
	Gemengde bedrijven	63	7	1	7	1	11%	14%
	Overige mest- producerende bedrijven	308	2	0	2	0	1%	0%
	Intermediair	113	83	3	35	3	31%	9%
	Overige bedrijven	133	19	2	16	2	12%	13%
	Subtotaal	3268	169	21	116	20	4%	17%

Twente	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles Niet- Akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven Niet- Akkoord	Toezicht intensiteit	Handhaving percentage
	Rundvee	1265	58	16	56	16	4%	29%
	Varkens	165	12	2	9	2	5%	22%
	Pluimvee	71	0	0	0	0	0%	0%
	Akkerbouw	880	13	5	11	5	1%	45%
	Gemengde bedrijven	32	2	0	2	0	6%	0%
	Overige mest- producerende bedrijven	317	4	1	4	1	1%	25%
	Intermediair	125	75	7	41	6	33%	15%
	Overige bedrijven	117	17	1	16	1	14%	6%
	Subtotaal	2972	181	32	139	31	5%	22%

Overig N	Type bedrijf	Totaal aantal bedrijven	Aantal controles	Aantal controles Niet- Akkoord	Aantal unieke bedrijven gecontroleerd	Aantal unieke bedrijven Niet- Akkoord	Toezicht intensiteit	Handhaving percentage
	Rundvee	15258	784	181	764	174	5%	23%
	Varkens	663	42	3	37	3	6%	8%
	Pluimvee	610	10	5	10	5	2%	50%
	Akkerbouw	13909	215	67	197	67	1%	34%
	Gemengde bedrijven	126	19	6	18	6	14%	33%
	Overige mest- producerende bedrijven	4273	55	10	53	10	1%	19%
	Intermediair	1095	1536	88	347	73	32%	21%
	Overige bedrijven	3658	207	27	160	24	4%	15%
	Subtotaal	39592	2868	387	1586	362	4%	23%



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Versie: 1.0

Juni 2026 | Publicatie-nr. ac-000000