Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Aan: [redacted]

Van: Directeur Strategie

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersoon
[redacted]

nota

HUF-toets initiatiefwetsvoorstel Grondgebondenheid en Verantwoorde Mestafzet

Datum
25 september 2025

Inleiding

Op 8 september 2025 is bij de NVWA een verzoek ingediend om een HUF-toets uit te voeren op het initiatiefwetsvoorstel Grondgebondenheid en Verantwoorde Mestafzet van de Kamerleden Holman en Grinwis. Hierbij doe ik u de uitkomsten van de toets toekomen met betrekking tot het initiatiefwetsvoorstel.

Conclusie

Handhaafbaar-, uitvoerbaar- en fraudebestendigheid

De NVWA waardeert het dat zij betrokken wordt bij het initiatiefwetsvoorstel. Gezien de korte deadline voor het doen van de HUF-toets, beperkt de NVWA zich tot een reactie op hoofdlijnen.

Op basis van het voorliggende voorstel kunnen we op hoofdlijnen aangeven of dit voorstel handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is. We geven graag een aantal aandachtspunten mee voor de verdere uitwerking; zowel algemene als op een aantal specifieke onderdelen. De NVWA draagt desgewenst op basis van haar kennis en ervaring graag bij aan de benodigde verdere uitwerking van het voorstel.

Mocht dit wetsvoorstel worden aangenomen, dan wordt de NVWA, samen met RVO, graag in een vroeg stadium betrokken om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid te borgen.

Capaciteit

Aan dit voorstel zullen mogelijk extra kosten verbonden zijn voor het uitoefenen van toezicht. Dit zal mede afhankelijk zijn van mogelijk extra ondersteunende administratieve controles en wijzigingen in het rVDM-systeem voor wat betreft de af te leggen messttransporten en bijvoorbeeld voor het vastleggen en administratief toezicht van samenwerkingsovereenkomsten tussen aanbieders en afnemers van mest door RVO. De NVWA kan als het voorstel verder is uitgewerkt deze extra kosten voor handhaving en toezicht kwantificeren.

Toelichting

1. Algemene aandachtspunten

Het belang van structurele oplossingen en een integrale en coherente benadering

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel stellen de grondgebondenheid in de melkveehouderij centraal en schrijven dat we toe moeten naar een ander

landbouwsysteem met minder mest: "zonder die omslag los je het stikstofprobleem in Nederland niet op". Vanuit het perspectief van toezicht kan een systeem met minder mest bijdragen aan een structurele verhoging van de mogelijkheden om en bereidheid van melkveehouders om de mestregelgeving na te leven.

In de Memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt geconstateerd dat het tot op heden ontbreekt aan een integrale en coherente benadering van de vraag welke plek landbouw, natuur en voedselproductie in de toekomst moeten innemen. De NVWA heeft in de uitvoeringstoets over de maatregelen van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel laten weten: Om het publieke belang Natuur & Milieu waar de NVWA voor staat te borgen, is een aanpak nodig waarbij natuur en landbouw meer als een geheel worden gezien en problemen integraal aangepakt worden.

Insteek om 'minder mest' te realiseren
In de Memorie van toelichting staat dat boeren in de Maatschappelijke Landbouwgebieden (afgekort ML) zelf mogen kiezen voor de norm van 1,5 GVE/ha of voor de graslandnorm. Er wordt gestuurd op het kiezen van de 1,5 GVE/ha norm met behulp van betalingen van € 1000-€ 2500 ha/jaar, maar deze norm is geen verplichting. Daarnaast gaat het wetsvoorstel uit van "grofweg 1/3 areaal (500.000 ha aan melkveehouderij) aan ML-gebieden versus 2/3 areaal (1 mln. ha aan melkveehouderij) in de AHS". Er wordt niet aangegeven hoe de initiatiefnemers tot deze schatting zijn gekomen en er is ook geen indicatie hoeveel boeren gaan kiezen voor de 1,5 GVE/ha norm. Dat is voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid wel van belang.

Uitwerking van voorstel benodigd
Het initiatiefwetsvoorstel is nog op hoofdlijnen en veel factoren zijn nog te onzeker om exact aan te kunnen geven in hoeverre het voorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is. De volgende factoren dienen daarvoor concreet te worden gemaakt:

- Welke gebieden en daarmee hoeveel boeren vallen onder de maatschappelijke landbouwgebieden.
- In hoeverre boeren in de maatschappelijke landbouwgebieden zullen kiezen voor de graslandnorm.
- Of akkerbouwers op termijn de mogelijkheid wordt geboden om ook mee te doen met de maatschappelijke landbouwgebieden.
- Hoe verantwoorde mestafzet voor intensieve sectoren zoals de varkenshouderij en pluimveehouderij er uit zou zien.
- Hoe en wanneer de oppervlakte van de landbouwgrond wordt vastgesteld.
- Wat volgens het wetsvoorstel de overtreding is die vast kan worden gesteld en hoe boetebedragen worden vastgesteld.

Mocht dit wetsvoorstel worden aangenomen, dan wordt de NVWA, samen met RVO, graag in een vroeg stadium betrokken om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid te borgen.

Definities benodigd
Er worden in het wetsvoorstel begrippen genoemd die om nadere definiëring vragen, zoals (landbouw)grond, afstandsbepaling, vervoerregio en diersoorten. Om onduidelijkheid en daaruit voortvloeiende discussies en procedures tussen de toezichthouder en de onder toezichtgestelde zoveel mogelijk te voorkomen, is het nodig om deze begrippen goed te definiëren en daarbij definities te harmoniseren met andere wetgeving.

Doelsturing vs. middelvoorschriften
In het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn is de omslag ingezet naar doelsturing. Het voorliggende wetsvoorstel neigt echter naar middelvoorschriften. Voorbeelden zijn de regionale compartimenten en de harde afstandscriteria waarover mest vervoerd mag worden. Ten behoeve van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ziet de NVWA graag een duidelijke, naleefbare keuze voor een doel- of middelvoorschrift voor de mestregelgeving.

Maatwerk/complexiteit
Dit wetsvoorstel streeft een gebiedsgerichte aanpak na. Provincies kunnen in het voorstel zelf eigen eisen stellen ten aanzien van het eigendomsrecht van landbouwers in maatschappelijke landbouwgebieden. Er wordt niet aangegeven welke organisatie als toezichthouder wordt gezien voor de specifieke voorwaarden en/of normen die provincies kunnen gaan stellen. Als bij deze taak aan NVWA wordt gedacht heeft dat impact op de benodigde financiële middelen van de NVWA. Ook dient de toegankelijkheid tot de provinciale verordeningen geborgd te worden door nadere regelgeving of werkafspraken.

Maatwerk maakt regelgeving in het algemeen moeilijker voor agrarische ondernemers om na te leven en voor de toezichthouder om op te handhaven. Dit bemoeilijkt het begrip en duidelijkheid voor de sector van de regels, maar ook het toezicht daarop. De effectiviteit en de doelmatigheid van het toezicht neemt hierdoor vaak af en kan zorgen voor extra toezichtskosten.

2. Specifieke aandachtspunten: verantwoorde mestafzet

Andere landbouw dan melkveehouderij – verdere uitwerking benodigd
Het wetsvoorstel gaat niet in op hoe verantwoorde mestafzet voor intensieve sectoren zoals de varkenshouderij en pluimveehouderij er uit kan zien. Voor de ondernemers en de toezichthouder is duidelijkheid gewenst wat de consequenties van het wetsvoorstel zijn voor ondernemers die andere diersoorten dan melkvee houden of combinaties van melkvee en andere diersoorten.

Onduidelijke effecten van regionale indeling
Voor wat betreft de regionale indeling en de daarbij behorende beperkingen van het transport van mest is het noodzakelijk om van te voren goed uit te werken wat daarvan de effecten zijn en hoe een en ander kan worden gehandhaafd. De volgende zaken dienen te worden uitgewerkt:

- Mag mest naar mestverwerkers op grotere afstand worden vervoerd.

- Mag mest nog geëxporteerd worden.
- Is import van mest nog toegestaan.
- Hoe wordt voorkomen dat mest via tussenopslagen toch via meerdere transporten van Zuid- naar Noord-Nederland gaat.

Extra controles vooraf nodig
Om de beschreven maatregelen ten aanzien van verantwoorde mestafzet goed te kunnen handhaven, is het minimaal nodig om bij de aanvragen van mesttransporten via rVDM aan de voorkant bij de meldingen extra controles te doen op bijvoorbeeld de afstand van de geplande transporten. Voor wat betreft de controles en aanscherping van de GVE voorwaarden is het van belang dat RVO deze data juist en tijdig beschikbaar kan stellen aan de NVWA voor de uit te voeren fysieke controles op de bedrijven. Een goede afstemming met RVO is hiervoor noodzakelijk om tot een effectieve wijze van toezicht en handhaving te komen.

Samenwerkingsovereenkomsten behoeven nadere uitwerking
Ook dient regelgeving over de genoemde samenwerkingsovereenkomsten tussen aanbieders en afnemers van mest uitgewerkt te worden. Onduidelijk is hoe de verantwoordelijkheden liggen. En of deze overeenkomsten ook centraal worden beheerd en op een makkelijke manier toegankelijk zijn voor de NVWA, nu de NVWA deze nodig heeft voor haar toezicht: we kunnen deze bijvoorbeeld meenemen in de rVDM meldingen van aan-en afvoer van mest.

3. Specifieke aandachtspunten: AHS / ML

Uitbreiding tabel ter bepaling van het aantal grootvee-eenheden voor melk- en kalfkoeien benodigd
Het is sterk aan te raden de tabel met de bepaling van de hoeveelheid melk gerelateerd aan een GVE-norm verder uit te breiden met bedrijven waar de productie nog hoger is. Bijvoorbeeld, bij elke 500 kg extra productie een verhoging van de GVE-norm met een vaste GVE waarde

Controles op eventuele Europese subsidies?
In het kader van de aanwijzing van maatschappelijke landbouwgebieden is een belangrijke pijler het vergoeden van de bedrijven die kiezen voor de 1,5 GVE/ha norm. Mogelijk komt de vergoeding uit het Europese subsidie budget. Voor het rechtmatig gebruik van dergelijke subsidies zal dan toezicht geregeld moeten worden.

Oppervlakte landbouwgrond – wanneer en hoe vaststellen?
Over hoe en wanneer de oppervlakte van de landbouwgrond wordt vastgesteld dient duidelijkheid te komen, voor zowel de ondernemer als de toezichthouder. Het is logisch als de datum van het vaststellen van de oppervlakte van eigen grond 15 mei zal zijn, met de Gecombineerde opgave. Echter, de gronden die in een samenwerkingsovereenkomst zitten, moeten volgens bijlage III, artikel 1 onder G van het wetsvoorstel binnen een bepaald tijdvak worden opgegeven. Wordt dit 31 december of 15 mei? Wanneer dit 31 december wordt, kunnen

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Datum
25 september 2025

boeren tot achter de komma uitrekenen hoeveel grond ze nodig hebben en waar ze de mest heen hebben gebracht. Wanneer dit 15 mei is, zitten de bedrijven in principe de rest van het jaar op slot. Ze kunnen namelijk de veestapel niet aanpassen aan een veranderende markt en zijn afhankelijk van het nakomen van de contracten. De vraag is wanneer de in de samenwerkingsovereenkomst genoemde afnemer toch beslist de mest niet meer te willen afnemen, wat er dan gebeurt. Bij fosfaatrechten is de datum op dit moment wel 31 december.

Onduidelijk wat overtreding is en hoe boetebedragen worden vastgesteld
In het wetsvoorstel dient nader te worden uitgewerkt wat de overtreding is die vast kan worden gesteld: te weinig grond of teveel koeien? Ook is er aandacht nodig voor hoe boetebedragen worden vastgesteld. Bij het niet (tijdig) insturen van een samenwerkingsovereenkomst, of het niet (naar waarheid) opmaken van deze overeenkomst, is de vraag of de boete dan € 300 is.