

NOTA VAN TOELICHTING

1 Doel

In de artikelen 32, 32a en 33 van de Meststoffenwet (hierna: de wet) is bepaald dat, en met welk percentage, productierechten worden afgeroomd als er sprake is van overgang van deze rechten of van een bedrijfsoverdracht. Het doel is om zo snel mogelijk, waarbij wordt gestreefd naar 1 december 2025, te stoppen met afoming in de pluimveehouderij en het afomingspercentage voor deze sector zo spoedig mogelijk op nul procent vast te stellen. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van de mogelijkheid in de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie om deze afomingspercentages voortaan bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) te regelen¹.

Met dit besluit wordt het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Ubm) gewijzigd en wordt de hoogte van het afomingspercentage voor pluimveerechten vastgesteld op nul procent. Dit brengt met zich dat alle afomingspercentages voortaan geregeld zijn in het Ubm en niet langer op wetsniveau. Hierna wordt de wijziging nader toegelicht.

2 Inhoud en achtergrond wijzigingen

2.1 Hoogte afomingspercentages

Het nieuwe artikel 74 Ubm bevat de afomingspercentages voor de overgang van losse productierechten. De afomingspercentages bij bedrijfsoverdracht worden in het nieuwe artikel 75 Ubm geregeld. In zowel artikel 74 als 75 wordt de afoming voor pluimveerechten op nul procent gezet, in plaats van het hiervoor in de wet geregelde afomingspercentage van 13 procent. Dat in de pluimveehouderij niet langer wordt afgeroomd geldt dus voor zowel de overgang van losse productierechten, als bij bedrijfsoverdracht. Een gevolg van de wijziging is dat het afomingspercentage voor de overgang van varkensrechten en van fosfaatrechten voortaan ook in het Ubm is geregeld.

De in deze artikelen 74 en 75 Ubm vastgestelde afomingspercentages gelden direct na inwerkingtreding van dit besluit. Dat betekent dat de verlaging van het afomingspercentage bij de overgang van pluimveerechten naar nul procent direct geldt. Dat wil zeggen dat als er op dat moment nog geen kennisgeving van overgang bij RVO is geregistreerd, er over die overgang van pluimveerechten geen afoming meer zal plaatsvinden. Ook als al wel een kennisgeving is gedaan, maar nog geen registratie heeft plaatsgevonden, zal er geen afoming plaats vinden. Dit zal ook gelden voor elke bedrijfsoverdracht die na inwerkingtreding van dit besluit heeft plaatsgevonden. Voor de vraag of er sprake is van afoming in geval van een bedrijfsoverdracht, is het moment waarop de bedrijfsoverdracht heeft plaatsgevonden namelijk bepalend. Dat moment kan afhankelijk van de vorm van de overdracht verschillen.

2.2 Achtergrond wijzigingen

De mestproductie in Nederland mag niet hoger zijn dan de in artikel 18a van de wet opgenomen mestproductieplafonds. Afoming van productierechten is een maatregel om de mestproductie te verlagen en zo te borgen dat de sectorale mestproductieplafonds, en daardoor ook het nationale plafond, niet worden overschreden. Ook de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor

¹ De wijziging van de artikelen 32, 32a en 33 van de Meststoffenwet door de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie is hiertoe op [datum PM] in werking getreden (Stb. 2025, PM).

stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) zijn maatregelen die bijdragen aan vermindering van de mestproductie. De effecten van de Lbv en Lbv-plus zullen echter voornamelijk na 2025 tot uiting komen in de mestproductie. Dat betekent dat nieuwe inzichten over de verwachte mestproductie in 2025 reden kunnen zijn om de hoogte van de afomingspercentages te wijzigen (weegmomenten). Dit mede om te borgen dat er niet meer wordt afgeroomd dan strikt noodzakelijk is, zoals door de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, tijdens de behandeling van de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie in de Eerste Kamer is toegezegd².

In dit eerste weegmoment heeft het kabinet gelet op de verwachte mestproductie voor 2025 de afweging gemaakt dat het afomingspercentage voor de pluimveehouderij op nul procent kan worden gezet en wel op zo kort mogelijke termijn.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) stelt na afloop van ieder kwartaal een berekening samen van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel. Recent heeft het CBS de tweede kwartaalrapportage 2025^{3,4} gepubliceerd. Deze tweede kwartaalrapportage geeft een momentopname van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie over geheel 2025 op basis van de op 1 juli 2025 beschikbaar gekomen nieuwe en actuele gegevens over onder meer de omvang van de veestapel en de samenstelling van krachtvoer. Die voor 2025 verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel is weergegeven in onderstaande tabel, naast de mestproductieplafonds.

Tabel: Momentopname van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel over 2025 (in miljoen kg)

	Fosfaat				Stikstof		
	Plafond 2025	1 ^e kw 2025	2 ^e kw 2025		Plafond 2025	1 ^e kw 2025	2 ^e kw 2025
Nationaal	135,0	142,7	140,6		440,0	433,7	428,1
Melkvee	71,8	73,6	73,8		267,8	252,8	252,8
Varkens	27,8	32,3	30,2		70,3	80,1	75,1
Pluimvee ¹	20,3	20,7	20,4		48,4	48,5	48,1
Overig ²	15,1	16,1	16,1		53,5	52,4	52,1

N.B. Door afrondingen kan de som van de cijfers afwijken van het totaal.

- ¹) Het sectoraal plafond voor de pluimveehouderij heeft alleen betrekking op de mestproductie van die diersoorten waarop het stelsel van pluimveerechten van toepassing is, te weten kippen en kalkoenen.
- ²) Voor 'overig' is in de Msw geen sectoraal plafond opgenomen. Het hier vermelde plafond is de voor 'overig' beschikbare mestproductieruimte die is afgeleid van het nationale plafond en de plafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

Uit deze tabel blijkt dat het CBS verwacht dat mestproductie van de pluimveehouderij voor wat betreft stikstof onder het sectorale plafond uitkomt en voor wat betreft fosfaat nagenoeg gelijk zal zijn aan het plafond. De onzekerheid

² Handelingen I 2024/25, nr. 7, item 5, p. 11

³ Kamerstukken II, 2024/25, 33 037, nr. 608

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-fosfaat-en-stikstofexcretie-in-dierlijke-mest-tweede-kwartaal-2025>

in de prognose van het CBS is relatief groot, wat mede veroorzaakt wordt doordat het CBS zich voor de omvang van de veestapel op verschillende beschikbare bronnen baseert. Mede daardoor verwacht het kabinet dat de dalende trend doorzet en dat nog dit jaar ook de fosfaatproductie door pluimvee lager zal zijn dan het sectorale plafond. Er is daarom geen reden meer om nog langer af te romen in deze sector. verwacht het kabinet dat nog dit jaar ook de fosfaatproductie door pluimvee lager zal zijn dan het sectorale plafond. Er is daarom geen reden meer om nog langer af te romen in deze sector.

Naar verwachting zal in 2025 nog wel een overschrijding van de sectorale plafonds voor de varkens- en melkveesector plaatsvinden. Naar verwachting zal ook het nationale mestproductieplafond worden overschreden in 2025, waarmee de betreffende voorwaarde van de derogatiebeschikking wordt overtreden. Het kabinet is zich ervan bewust dat het op nul zetten van het percentage voor de pluimveesector er niet aan bijdraagt om de mate van overschrijding van het nationale plafond te beperken, maar omdat deze sector naar verwachting in 2025 onder het sectorplafond komt, zou het in stand houden van afroming ertoe leiden dat deze sector verder dan nodig onder hun sectorplafond komt. De productierechtenstelsels in de Meststoffenwet zijn er, elk voor hun sector, op gericht te borgen dat de sectorale mestproductie onder de sectorale mestproductieplafonds blijft. Voor afroming, of in het geval van het fosfaatrechtenstelsel voor een afroming met meer dan 10%, is geen aanleiding als een sector aan de sectorale plafonds voldoet.

3 Verhouding tot hoger recht

De Nitraatrichtlijn⁵ heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen, en verplicht lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen met het oog op de realisatie van deze doelen. Indien de Europese Commissie op grond van de Nitraatrichtlijn derogatie verleent aan een lidstaat van de in de Nitraatrichtlijn opgenomen gebruiksnorm dierlijke mest van maximaal 170 kg stikstof per hectare, moet die lidstaat ook voldoen aan de in die derogatiebeschikking opgenomen voorwaarden.

Ter uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft Nederland per 1 januari 2020 de mestproductieplafonds opgenomen in de wet. Omdat één van de voorwaarden van de derogatiebeschikking 2022-2025 ziet op verlaging van de totaal in Nederland geproduceerde mest, heeft Nederland ter implementatie van die voorwaarde per 1 januari 2025 de nationale plafonds en sectorplafonds aangepast. Daarnaast zijn maatregelen getroffen om overschrijding van de mestproductieplafonds te voorkomen. Eén van deze maatregelen betreft het bij overgang van productierechten afromen op deze rechten: per 1 januari 2025 is voor de varkens- en pluimveesector afroming op productierechten geïntroduceerd en voor de melkveesector de afroming op fosfaatrechten verhoogd.

4 Effecten bedrijfsleven en overheid

4.1 Bedrijfseffecten

Het op nul procent zetten van het afromingspercentage voor de pluimveesector kan invloed hebben op de handel in en de marktprijs van pluimveerechten en bedrijven. De verwachting daarbij is dat bedrijven zoveel mogelijk zullen wachten

⁵ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PBEG 1991, L 375).

met het verwerven van pluimveerechten en het moment waarop een bedrijfsoverdracht waarbij dierrechten zijn betrokken daadwerkelijk plaatsvindt zullen uitstellen, tot het moment waarop het afromingspercentage op nul gezet is.

Het op nul zetten van het afromingspercentage voor pluimveerechten heeft een positief effect voor een landbouwer die onvoldoende rechten heeft om de gewenste hoeveelheid pluimvee te houden en daarom jaarlijks een deel van de benodigde rechten leaset, een landbouwer die ervoor kiest om het aantal stuks pluimvee dat wordt gehouden uit te breiden, of voor een landbouwer die zijn bedrijf overdraagt aan een andere landbouwer (buiten familieverband).

Pluimveebedrijven die voor hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van het leasen van productierechten, zullen minder kosten hoeven te maken om hun bedrijfsvoering voort te zetten. Dit is vooral aan de orde in met name de vleeskuikenhouderij, waar lease-afhankelijkheid een veel voorkomend bedrijfsmodel is en waarbij het vaak jonge landbouwers betreft. Nu het afromingspercentage voor de pluimveesector op nul procent wordt gezet, hoeft een vleeskuikenhouder geen extra pluimveerechten te leasen om de volledige stalcapaciteit te kunnen benutten en zullen de investeringen daarvoor lager uitvallen.

Daarnaast kan het op nul procent zetten van het afromingspercentage effect hebben op de marktprijs van pluimveerechten. Naar verwachting heeft het positieve gevolgen voor de vermogenspositie van degene van wiens bedrijf het productierecht afkomstig is en van degene naar wiens bedrijf het productierecht overgaat. Deze financiële consequenties zullen in de markt worden bepaald.

4.2 Regeldruk en administratieve lasten

De uit dit besluit voortvloeiende administratieve lasten hebben uitsluitend betrekking op het inlezen in de gewijzigde regelgeving door de betrokken landbouwers. Dit betreft circa 3.126 bedrijven met pluimveerechten. De tijd benodigd voor het inlezen in de gewijzigde regelgeving wordt ingeschat op 10 minuten tegen een uurtarief van € 37. De totale administratieve lasten bedragen hiervoor afgerond € 19.296.

Een ontwerp van dit besluit met deze wijziging is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

4.3 Uitvoering en handhaving

Er is een inschatting gemaakt van de gevolgen van het wijzigingsbesluit voor de uitvoering en handhaving. De uitvoering van het fosfaat- en dierrechtenstelsel, waaronder de overgang van rechten, ligt bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) ziet toe op de handhaving. Beide instanties is gevraagd een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets op het wijzigingsvoorstel uit te voeren.

RVO geeft aan dat het wijzigingsvoorstel uitvoerbaar is. De gevolgen voor de uitvoering zijn beperkt. RVO zal wijzigingen moeten doorvoeren in de bestaande ICT-systemen en verschillende formulieren moeten aanpassen. Daarnaast moeten de website en de kennisbank aangepast worden. Omdat het wijzigingsvoorstel voor de pluimveesector een versoepeling betekent, verwacht RVO geen impact op de handhaving van productierechten. Met het oog op het doorvoeren van de wijzigingen is het voor RVO van belang dat eind september duidelijk is wat de beoogde datum van inwerkingtreding is.

De NVWA geeft met betrekking tot de uitvoerbaarheid aan dat het bij RVO geregistreeerde recht uitgangspunt is voor handhaving. De handhaafbaarheid/fraudebestendigheid wordt volgens de NVWA beïnvloed door de datum van inwerkingtreding van het besluit. Als het afromingspercentage in 2026 wordt aangepast, bestaat het risico dat bedrijven hierop anticiperen door te besluiten in 2025 geen rechten meer aan te schaffen om zo afroming in 2025 te ontlopen. Dat verhoudt zich slecht met de kalenderjaarsystematiek waarbij een landbouwer voor elk kalenderjaar over voldoende productierechten dient te beschikken. Met duidelijke regelgeving en voorlichting over de gevolgen van uitstel van het aanschaffen van rechten kan volgens de NVWA de naleving worden bevorderd.

5 Milieueffecten

Het afromen van productierechten heeft tot doel de mestproductie zodanig te reguleren dat de sectorale mestproductieplafonds worden geborgd, en daarmee ook het nationale mestproductieplafond niet overschreden wordt. De verwachting is dat de mestproductie in de pluimveehouderij in 2025 lager zal zijn dan het sectorale mestproductieplafond. Het zo spoedig mogelijk stoppen met het afromen van pluimveerechten heeft daarop geen effect.

6 Consultatie

Om te zorgen dat dit besluit op zo kort mogelijke termijn en nog in 2025 in werking kan treden en daarmee te borgen dat voor de pluimveehouderij niet langer wordt afgeroomd dan strikt noodzakelijk, is besloten af te zien van internetconsultatie.

7 Voorhang

In de artikelen 32, zevende lid, 32a, zesde lid, en 33, negende lid, van de Meststoffenwet is de betrokkenheid van het parlement voor dit besluit via de voorhangprocedure geregeld. Op [datum PM] is het ontwerp van dit besluit aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer toegezonden. PM

8 Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst. Dit is gelijktijdig met de inwerkingtreding van de onderdelen van artikel II van de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie, op grond waarvan het mogelijk is de hoogte van de afromingspercentages voortaan bij amvb vast te stellen. Hierbij wordt voor zowel het inwerkingtredingstijdstip als invoeringstermijn afgeweken van het kabinetsbeleid over de vaste verandermomenten. Dit is in dit geval gerechtvaardigd, omdat de doelgroep is gebaat bij een spoedige inwerkingtreding. Op deze manier is het mogelijk om de afroming bij de overgang van pluimveerechten zo snel mogelijk stop te zetten.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,