

NOTA VAN TOELICHTING

1 Doel

Het doel van deze wijziging is om net als in de pluimveehouderij ook zo snel mogelijk, nog in 2025, te stoppen met afoming in de varkenshouderij. Daartoe wordt het afomingspercentage bij de overgang van varkensrechten en bij bedrijfsoverdracht, zoals geregeld in de artikelen 74 en 75 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Ubm), gewijzigd en vastgesteld op nul procent. Hierna wordt de wijziging nader toegelicht.

2 Inhoud en achtergrond wijzigingen

2.1 Hoogte afomingspercentage

Door het Besluit van [PM datum] tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afomingspercentages (Stb. 2025, PM) zijn de afomingspercentages niet langer in de Meststoffenwet geregeld maar in het Ubm. Met datzelfde besluit (hierna: het pluimveebesluit) is ook geregeld dat op de overgang van pluimveerechten niet langer wordt afgeroomd.

Artikel 74 Ubm bevat de afomingspercentages voor de overgang van losse productierechten. De afomingspercentages bij de overgang van productierechten in het kader van bedrijfsoverdracht zijn geregeld in artikel 75 Ubm. In zowel artikel 74 als 75 wordt de afoming voor varkensrechten op nul procent gezet, in plaats van 22 procent. Dat in de varkenshouderij niet langer wordt afgeroomd geldt dus voor zowel de overgang van losse productierechten, als bij bedrijfsoverdracht.

Het in de artikelen 74 en 75 Ubm gewijzigde afomingspercentage voor de overgang van varkensrechten geldt direct na inwerkingtreding van dit besluit. Dat betekent dat de verlaging van het afomingspercentage bij de overgang van varkensrechten naar nul procent direct geldt, net zoals de soortgelijke verlaging van het afomingspercentage voor de overgang van pluimveerechten door het pluimveebesluit direct ingaat.

Dit betekent dat als er nog geen kennisgeving van overgang bij RVO is geregistreerd, er over die overgang van varkensrechten 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 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 wijziging

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 stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) zijn maatregelen die bijdragen aan vermindering van de mestproductie. Dat betekent dat nieuwe inzichten over de verwachte mestproductie en de effecten van Lbv en Lbv-plus 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 toegezegd¹.

In dit eerste weegmoment heeft het kabinet gelet op het ingeschatte effect van de Lbv- en Lbv-plus op de mestproductie in de varkenshouderij (zie paragraaf 2.2.1 en 2.2.2), de afweging gemaakt dat het afomingspercentage voor de varkenshouderij, net als het percentage voor de pluimveehouderij, op nul procent kan worden gezet en wel op zo kort mogelijke termijn. Daarbij heeft het kabinet meegewogen dat het op grond van resultaten van eerdere regelingen niet waarschijnlijk is dat (veel) veehouders zullen afzien van deelname aan Lbv en Lbv-plus, waardoor het aannemelijk is dat op termijn het mestproductieplafond in de varkenssector niet overschreden zal worden. Naar verwachting zal in 2025 nog wel een overschrijding plaatsvinden, waarmee de betreffende voorwaarde van de derogatiebeschikking wordt overtreden, ook als het huidige afomingspercentage het hele jaar in stand blijft. Het kabinet is zich ervan bewust dat het op nul zetten van het afomingspercentage voor de varkenssector er niet aan bijdraagt om de mate van overschrijding op nationaal niveau te beperken. Tegelijkertijd is het aandeel van afoming van varkensrechten in het voorkomen van die overschrijding gering, en komt deze sector naar verwachting op termijn op jaarbasis wel onder het sectorplafond. Daarmee zou het in stand houden van het afomingspercentage er toe leiden dat deze sector op termijn verder dan nodig onder het sectorplafond komt. Het kabinet vindt het van belang om het aantal varkensrechten in deze sector niet verder te beperken dan nodig is, en weegt mee dat de gevolgen voor deze sector aanzienlijk zijn als de afoming nog in heel 2025 in stand blijft.

2.2.1 Potentieel effect Lbv en Lbv-plus op mestproductie

Veehouders die in het kader van de Lbv of de Lbv-plus een subsidieaanvraag hebben ingediend, hebben daarbij moeten aangeven hoeveel productierechten doorgehaald moeten worden. Hiermee is het mogelijk om een indicatie te krijgen van het potentiële effect van deelname aan deze regelingen op de mestproductie vanuit de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij. De vleeskalverhouderij kent geen systeem van productierechten, maar door uit te gaan van het gemiddeld aantal in een kalenderjaar gehouden dieren, is het ook voor deze sector mogelijk om een indicatie te krijgen van het potentiële effect van deelname aan deze regelingen op de mestproductie.

Op basis van de 1.152 verleningsbeschikkingen² die in het kader van de Lbv en Lbv-plus op 15 juni 2025 bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geregistreerd stonden, gaat het om 2.493.956 fosfaatrechten, 1.367.254 varkensenheden, 7.552.298 pluimvee-eenheden en 116.021 vleeskalveren. Als al deze veehouders daadwerkelijk besluiten tot beëindiging over te gaan, dus bij 100% deelname, dan komt het potentiële effect op de nationale mestproductie uit op een vermindering van 11,8 miljoen kilogram fosfaat en 32,6 miljoen kilogram stikstof. Dit potentiële effect zal naar verwachting in de loop van 2026 en 2027

¹ Handelingen I 2024/25, nr. 7, item 5, p. 11

² Met verleningsbeschikkingen wordt hier bedoeld het aantal subsidieverleningen op 15 juni 2025 dat nog niet is ingetrokken. Een subsidieverlening kan ingetrokken worden op initiatief van de aanvrager zelf (omdat de veehouder bijvoorbeeld besluit toch niet over te gaan tot beëindiging) of vanuit RVO (omdat de aanvrager bijvoorbeeld niet binnen de vastgestelde termijn aan de vereisten uit de subsidieregeling heeft voldaan). Dit aantal bestaat uit 1.029 veehouders die de overeenkomst hebben ondertekend (89%) en 123 veehouders die nog niet hebben gereageerd.

volledig tot uiting komen in de mestproductiecijfers, omdat deelnemers aan Lbv en Lbv-plus tot een jaar na definitieve acceptatie van de verleningsbeschikking de tijd hebben om hun dieren weg te doen. Komt de deelname aan de beide beëindigingsregelingen uiteindelijk uit op 80%, dan bedraagt het potentiële effect op de mestproductie nog steeds een vermindering met 9,4 miljoen kilogram fosfaat en 26,1 miljoen kilogram stikstof.

2.2.2 Inschatting van de mestproductie

De mestproductie van de Nederlandse veestapel³ bedroeg in 2024 146,7 miljoen kilogram fosfaat en 448,9 miljoen kilogram stikstof. In het scenario van 100%-deelname aan de Lbv en Lbv-plus zal de mestproductie in Nederland op termijn onder het nationale mestproductieplafond uitkomen. In het scenario van 80% deelname zal de Nederlandse mestproductie het nationale fosfaatproductieplafond overschrijden (+1,6%), terwijl het nationale stikstofproductieplafond niet overschreden zal worden.

Op sectorniveau doen zich verschillen voor. In het scenario van 80% deelname zal de mestproductie in de varkenshouderij op termijn onder het sectorale mestproductieplafond komen. De mestproductie in de pluimveehouderij zal naar verwachting, gelet op de verwachting van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁴ en de doorzettende dalende trend, waarschijnlijk al in 2025 onder het sectorale plafond komen⁵. Daarentegen zal ook bij 100% deelname het sectorale fosfaatproductieplafond in de melkveehouderij overschreden worden.

Tabel 1: Inschatting van de mestproductie op termijn (2026/2027) op basis van de gerealiseerde mestproductie 2024 en het potentiële effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus bij 100% en 80% deelname (in miljoen kg)

	Nationaal		Melkvee		Varkens		Pluimvee	
	fosfaat	stikstof	fosfaat	stikstof	fosfaat	stikstof	fosfaat	stikstof
Productie ¹	146,7	448,9	76,7	265,2	32,3	80,1	20,7	48,5
Effect bij 100% ²	11,9	32,8	2,5	8,9	5,6	15,3	3,2	6,2
Inschatting bij 100%	134,8	416,1	74,2	256,3	26,7	64,8	17,5	42,3
Effect bij 80% ³	9,5	26,2	2,0	7,1	4,5	12,2	2,5	5,0
Inschatting bij 80%	137,2	422,7	74,7	258,1	27,8	67,9	18,2	43,5
Plafond	135,0	440,0	71,8	267,8	27,8	70,3	20,3	48,4
Overschrijding ⁴ bij 100%	-0,2	-23,9	2,4	-11,5	-1,1	-5,5	-2,8	-6,1
Overschrijding ⁴ 80%	2,2	-17,3	2,9	-9,7	0,0	-2,4	-2,1	-4,9

¹) Betreft de in 2024 gerealiseerde mestproductie (bron: CBS³)

²) Betreft het potentiële effect op de mestproductie bij 100% deelname aan Lbv en Lbv-plus op basis van de op 15 juni 2025 bij RVO geregistreerde verleningsbeschikkingen.

³ CBS Dierlijke mest en mineralen 2024

⁴ CBS Monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest, tweede kwartaalrapportage 2025

⁵ Besluit van PM tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afromingspercentages (Stb. 2025, PM).

- ³⁾ Betreft het potentiële effect op de mestproductie bij 80% deelname aan Lbv en Lbv-plus op basis van de op 15 juni 2025 bij RVO geregistreerde verleningsbeschikkingen
- ⁴⁾ Er is sprake van een overschrijding van het plafond als het vermelde getal positief (+) is. Is het getal negatief (-) dan is er sprake van een onderschrijding van het plafond.

3 Verhouding tot hoger recht

De Nitraatrichtlijn⁶ 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 afkomen op deze rechten: per 1 januari 2025 is voor de varkens- en pluimveesector afoming op productierechten geïntroduceerd en voor de melkveesector de afoming op fosfaatrechten verhoogd.

4 Effecten bedrijfsleven en overheid

4.1 Bedrijfseffecten

Het op nul procent zetten van het afromingspercentage voor de varkenssector kan invloed hebben op de handel in en de marktprijs van varkensrechten en bedrijven. De verwachting daarbij is dat bedrijven zoveel mogelijk zullen wachten met het verwerven van varkensrechten 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 varkensrechten heeft een positief effect voor een landbouwer die onvoldoende rechten heeft om de gewenste hoeveelheid varkens te houden en daarom jaarlijks een deel van de benodigde rechten leaset, een landbouwer die ervoor kiest om het aantal varkens dat wordt gehouden uit te breiden, of voor een landbouwer die zijn bedrijf overdraagt aan een andere landbouwer (buiten familieverband). Bedrijven die voor hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van het leasen van productierechten, zullen minder kosten hoeven te maken om hun bedrijfsvoering voort te zetten.

Daarnaast kan het op nul procent zetten van het afromingspercentage effect hebben op de marktprijs van varkensrechten. 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.

⁶ 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).

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 5.415 bedrijven met varkensrechten. 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 € 33.393.

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 gaf aan dat het wijzigingsvoorstel uitvoerbaar is en dat de gevolgen voor de uitvoering beperkt zijn. 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 varkenssector 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 gaf met betrekking tot de uitvoerbaarheid aan dat het bij RVO geregistreerde 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. Ingeschat wordt dat de mestproductie in de varkenshouderij op termijn lager zal zijn dan het sectorale mestproductieplafond door deelname aan de Lbv en de Lbv-plus. Afroming draagt eraan bij dat de termijn waarop dit gerealiseerd wordt, bekort wordt. Door zo spoedig mogelijk te stoppen met het afromen van varkensrechten zal het naar verwachting langer duren voordat wordt voldaan aan de voor deze sector geldende sectorplafond en als gevolg daarvan ook aan het nationale plafond. Hierdoor neemt de kans toe dat het sectorplafond voor varkens (en als gevolg daarvan dus het nationale plafond) in 2025 wordt overschreden.

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 varkenshouderij niet langer wordt afgeroomd dan strikt noodzakelijk, is besloten af te zien van internetconsultatie.

7 Voorhang

In de artikelen 32, zevende 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. Het gaat dus in op dezelfde dag als de dag waarop het pluimveebesluit in werking treedt. Omdat onderhavig besluit voortborduurde op de wijzigingen van het pluimveebesluit is voor de volgorde van inwerkingtreding zekerheidshalve opgenomen dat onderhavig besluit in werking treedt nadat het pluimveebesluit in werking is getreden.

Voor de inwerkingtreding van onderhavig besluit wordt voor zowel het inwerkingtredingstijdstip als de 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 afroeping bij de overgang van varkensrechten zo snel mogelijk stop te zetten.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,