

Vergaderjaar 2024-2025

36 618

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025 (Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 augustus 2024 en het nader rapport d.d. 20 september 2024, aangeboden aan de Koning door de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 juli 2024, nr. 2024001589, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, 14 augustus 2024, nr. W11.24.00166/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2024, no. 2024001589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit², bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025 (Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen in de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het 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 (de zogenoemde derogatiebeschikking).³

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

³ 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, C(2022) 6859, PbEU 2022, L 277,

In het wetsvoorstel worden de nationale en sectorale mestplafonds verlaagd vastgesteld. Voorts wordt een regeling getroffen voor afoming bij overdracht van varkens- en pluimveerechten met 30% en wordt de bestaande afoming van fosfaatrechten bij melkvee verhoogd van 10% naar 30%.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat op dit moment onvoldoende zeker is of de voorgestelde afomingsmaatregelen op zich toereikend zijn om de mestproductie in 2025 te kunnen reduceren tot onder het door de Commissie in de derogatiebeschikking gestelde mestplafond. De Afdeling adviseert daarom dragend te motiveren dat de voorgestelde afomingsmaatregelen toereikend zijn om de noodzakelijke vermindering van stikstof- en fosfaatexcretie in 2025 te realiseren, bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken welke andere bestaande maatregelen bijdragen aan de vereiste vermindering. Indien die motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling om inzichtelijk te maken welke aanvullende maatregelen genomen worden om de mestproductie ultimo 2025 tot onder het mestplafond te laten zakken.

Verder merkt de Afdeling op dat tussen de sectoren melkvee, varkens en pluimvee aanzienlijke verschillen bestaan in de hoeveelheden waarmee de mestproductie de voorgestelde sectorale waarden voor de mestplafonds in 2025 overschrijdt. Hoewel de mestplafonds voor alle drie de sectoren met eenzelfde percentage worden verlaagd, zijn de verschillen in de reductieopgaven tussen de sectoren zowel in absolute als in relatieve zin aanzienlijk.

Uit de toelichting blijkt echter niet dat de hoogte van het voorgestelde afomingspercentage is afgestemd op de te bereiken reductie in mestproductie per sector. In het licht van de inmenging in het eigendomsrecht is voor een beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel voor de verschillende sectoren dat inzicht wel nodig. De Afdeling adviseert dit in de toelichting dragend te motiveren.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Context

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen.⁴ De lidstaten stellen iedere vier jaar een actieprogramma vast met maatregelen ter bereiking van deze doelstellingen.⁵ In de Nitraatrichtlijn is onder meer bepaald dat niet meer dierlijke mest dan de hoeveelheid die 170 kg stikstof bevat, per hectare per jaar, op of in de bodem mag worden gebracht. De Europese Commissie kan op verzoek van een lidstaat toestaan dat van deze norm wordt afgeweken, mits geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van voornoemde doelstellingen.⁶ Een besluit tot afwijking wordt een derogatie genoemd. De derogatie mag alleen worden toegepast op mest van graasdieren.

Vanaf 2005 heeft de Commissie op verzoek van Nederland een aantal keer besloten tot het verlenen van de gevraagde derogatie, waaraan steeds de nodige voorwaarden zijn

blz. 195.

⁴ Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG).

⁵ Artikel 5 Nitraatrichtlijn. Zie het 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022 - 2025).

⁶ Bijlage III, artikel 2, bij de Nitraatrichtlijn.

gesteld die ook in nationale wetgeving moesten worden en zijn opgenomen. De derogatiebeschikking die het besluit beoogt te implementeren dateert van 30 september 2022. Eén van de voorwaarden aan dit besluit is dat de totale in Nederland geproduceerde mest geleidelijk afneemt en in 2025 niet meer dan 440 miljoen kg stikstof en 135 miljoen kg fosfaat teweegbrengt.⁷

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de hiervoor genoemde voorwaarde in de derogatiebeschikking, inzake de maximale mestproductie in Nederland in 2025. Daartoe wordt de totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen per kalenderjaar (het mestplafond), uitgedrukt in fosfaat, gemaximeerd op ten hoogste 135,0 miljoen kg, en uitgedrukt in stikstof op ten hoogste 440,0 miljoen kg.⁸ Het wetsvoorstel heeft een beperkte reikwijdte, in die zin dat het enkel beoogt tijdig uitvoering te geven aan de in de derogatiebeschikking gestelde voorwaarde over de productie van de maximaal toegestane totale hoeveelheid dierlijke meststoffen. De overige onderdelen uit de derogatiebeschikking worden niet in dit voorstel geregeld.

De derogatiebeschikking stelt geen mestproductieplafonds voor de afzonderlijke sectoren melkvee, varkens en pluimvee. De Meststoffenwet stelt wel mestproductieplafonds voor de sectoren.⁹ Omdat de som van de maximale mestproductie per sector niet hoger mag zijn dan de toegestane maximale nationale mestproductie worden in het voorstel de in de Meststoffenwet voor de sectoren melkvee, varkens en pluimvee opgenomen mestproductieplafonds verlaagd met hetzelfde percentage als waarmee het nationale mestproductieplafond voor fosfaat en stikstof wordt verlaagd.¹⁰

Het wetsvoorstel voorziet verder in maatregelen om te voorkomen dat de mestproductie de mestproductieplafonds voor 2025 (nationaal en sectoraal) overschrijdt. Daartoe voorziet het voorstel in een regeling voor afoming van productierechten voor varkens en pluimvee met 30% bij losse overdracht van productierechten of in het geval van bedrijfsoverdracht.¹¹ Ook wordt de (al bestaande) afoming van fosfaatrechten bij melkvee verhoogd van 10% naar 30%.¹² Daarbij wordt voorzien in uitzonderingen op de afomingsverplichting bij overdracht in familieverband en bij de lease van productierechten.¹³

Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in een delegatieregeling om de hoogte van de afomingspercentages in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.¹⁴

3. Toereikendheid afomingsmaatregelen

Volgens de toelichting is de verwachting van de regering dat het in de

⁷ Artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069.

⁸ Artikel I, onderdeel A, onder 1, voorgestelde wijziging van artikel 18a, eerste lid, van de Meststoffenwet.

⁹ Daarbij zij opgemerkt dat per 1 januari 2024 de omvang van de mestproductieplafonds is vastgelegd in de artikelen 121Aa en 121 Ab van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

¹⁰ Artikel I, onderdeel A, onder 2, 3 en 4, voorgestelde wijziging van artikel 18a, tweede tot en met vierde lid, van de Meststoffenwet.

¹¹ Voorgesteld artikel 32, eerste lid, van de Meststoffenwet, waarin de bestaande delegatiegrondslag om bij amvb een afomingspercentage vast te stellen -waarvan geen gebruik is gemaakt-, wordt gewijzigd naar een wettelijk vastgesteld afomingspercentage.

¹² Voorgestelde wijziging van artikel 32a, eerste lid, van de Meststoffenwet.

¹³ Voorgestelde artikelen 32, tweede lid en 33, vijfde lid van de Meststoffenwet en de voorgetelde wijziging van artikel 32a, tweede lid, van de Meststoffenwet.

¹⁴ Artikel II.

derogatiebeschikking opgelegde mestproductieplafond, zonder het treffen van aanvullende maatregelen, in 2025 overschreden wordt.¹⁵ Om die reden voorziet het voorstel in een afromingsplicht bij overdracht van productierechten en bij bedrijfsoverdracht.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde afromingsmaatregelen eerst in 2025 in werking zullen treden. Dat betekent dat de afromingsmaatregelen in één jaar tijd de mestproductie zodanig moeten reduceren dat de totale mestproductie in Nederland onder het mestproductieplafond voor stikstof en fosfaat uitkomt.

Dit roept de vraag op of de voorgestelde maatregelen daarvoor toereikend zijn. In dit verband wijst de Afdeling erop dat in 2023 de uitscheiding van stikstof in dierlijke mest 464 miljoen kg bedroeg. De fosfaatuitscheiding bedroeg 147 miljoen kg. Volgens de momentopname in het eerste kwartaal van 2024 bedraagt de stikstofuitscheiding in 2024 ongeveer 468 miljoen kg en de fosfaatuitscheiding 147,5 miljoen kg.¹⁶

Weliswaar is de onzekerheid in de prognose relatief groot, maar hieruit volgt wel indicatief dat de stikstofuitscheiding in 2025 met 28 miljoen kg moet worden verlaagd ten opzichte van 2024 en de fosfaatuitscheiding met 12,5 miljoen kg, om te kunnen voldoen aan de in de derogatiebeschikking gestelde normen.

Volgens de toelichting leidt het voorgestelde afromingspercentage van 30% tot een verwachte afname van stikstofuitscheiding met 9,3 miljoen kg en van fosfaatuitscheiding met 3,6 miljoen kg.¹⁷ Er blijft dus een opgave over voor verlaging van de stikstofuitscheiding met ongeveer 15 miljoen kg en fosfaatuitscheiding met ongeveer 9 miljoen kg.

Uit de toelichting volgt niet of, en zo ja welke, andere maatregelen worden getroffen om de stikstof- en fosfaatexcretie zodanig te verminderen dat in 2025 aan de in de derogatiebeschikking gestelde voorwaarden wordt voldaan. Zonder dat inzicht kan niet worden beoordeeld of de voorgestelde afromingsmaatregelen toereikend zijn om aan die voorwaarden te voldoen. Wel wordt verwezen naar het Plan van aanpak mestmarkt.¹⁸ Daarin wordt de verwachting uitgesproken dat de landelijke beëindigingsregelingen veehouderijen (Lbv en Lbv-plus) naar verwachting zullen bijdragen aan een verlaging van de mestproductie.

Verder staat daarin dat vanuit de melkveehouderij naar voren is gebracht dat door het verlagen van het aandeel ruw eiwit in het rantsoen ook de stikstof in rundveedrijfmest verlaagd kan worden. Daaruit blijkt echter onvoldoende concreet in welke mate dit bijdraagt aan verlaging van de mestproductie onderscheiden naar stikstofexcretie en fosfaatexcretie.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat de in de derogatiebeschikking gestelde normen voor stikstof en fosfaatexcretie gelden voor het jaar 2025. Dit betekent dat die normen in 2025 daadwerkelijk moeten worden gehaald. Nu op dit moment onvoldoende zeker is dat de voorgestelde afromingsmaatregelen op zich voldoende resultaat bieden, dienen

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁶ Monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest, eerste kwartaal 2024, paragraaf 2.1, Centraal Bureau voor de Statistiek, 20 februari 2024, www.cbs.nl.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1. Overigens blijkt uit de toelichting niet of hierbij rekening is gehouden met mogelijk anticiperend gedrag van veehouders, waardoor in 2025 minder productierechten of bedrijven overgaan en de verwachte afname door afroming lager uitvalt.

¹⁸ Bijlage bij Lijst van vragen en antwoorden over de mestmarktcrisis (Kamerstukken II 2023/24, 33037, nr. 533).

aanvullende maatregelen te worden genomen om te verzekeren dat de noodzakelijke vermindering van stikstof- en fosfaatexcretie in 2025 wordt gerealiseerd.

De Afdeling adviseert om dragend te motiveren dat de voorgestelde afromingsmaatregelen toereikend zijn om de noodzakelijke vermindering van stikstof- en fosfaatexcretie in 2025 te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken welke andere bestaande maatregelen bijdragen aan de vereiste vermindering. Indien die motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling om inzichtelijk te maken welke aanvullende maatregelen genomen worden om de mestproductie ultimo 2025 niet boven het mestplafond te laten uitkomen.

De motivering van de toereikendheid is temeer van belang in het licht van de evenredigheidstoets die moet plaats vinden, gelet op de inmenging in het eigendomsrecht als gevolg van de afromingsmaatregelen (zie ook punt 4).

Het advies is opgevolgd. Dit is toegelicht onder punt 4.

4. Proportionaliteit afromingspercentage op sectoraal niveau

De afroming van productierechten bij verhandeling vormt een inmenging in het recht op ongestoord genot van eigendom, zoals gewaarborgd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De toelichting vermeldt dat de voorgestelde afroming van productierechten geen ontneming van eigendom vormt maar uitsluitend (nadere) regulering van eigendom.¹⁹

Eigendom mag wettelijk worden gereguleerd indien daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de maatregel proportioneel is tot dat doel, waarbij een 'fair balance' moet worden bereikt. Deze 'fair balance' dient zowel ten aanzien van de regeling ten algemene als voor individuele gevallen te worden bereikt.

Voor de sectoren melkvee, varkens en pluimvee worden in het voorstel de afzonderlijke mestplafonds verlaagd met hetzelfde percentage als waarmee het nationale mestproductieplafond vanwege de derogatiebeschikking verlaagd wordt. Volgens de toelichting draagt hiermee elk van de sectoren bij aan de verlaging van de mestproductie en komt er geen verhoudingsgewijs zwaardere last te rusten op één of meerdere sectoren.

De Afdeling wijst er op dat tussen de sectoren melkvee, varkens en pluimvee verschillen bestaan in de hoeveelheden mestproductie en de hoeveelheden waarmee de mestproductie de voorgestelde sectorale waarden voor de mestplafonds in 2025 overschrijdt. Hoewel de mestplafonds voor alle drie de sectoren met eenzelfde percentage worden verlaagd, zijn de verschillen in de reductieopgaven tussen de sectoren zowel in absolute als in relatieve zin aanzienlijk.

Dit roept de vraag op of het voorgestelde afromingspercentage van 30% voor iedere sector passend is om de mestproductie voor die sector onder het mestplafond te krijgen. In de toelichting wordt weliswaar in zijn algemeenheid gemotiveerd dat een afromingspercentage hoger dan 30% de handel in productierechten zal verlammen en een percentage van 20% leidt tot een kleinere reductie van de mestproductie, en wordt ter rechtvaardiging van het voorgestelde afromingspercentage gewezen op het belang van de agrarische sector als geheel en de vermindering van de druk op de mestmarkt.

¹⁹ Zie paragraaf 4.4 van de toelichting.

Uit de toelichting blijkt echter niet dat de hoogte van het voorgestelde afomingspercentage is afgestemd op de te bereiken reductie in mestproductie per sector.²⁰ Daarmee blijft twijfelachtig of de omvang van de afoming bij verhandeling van varkens- en pluimveerechten, mede gelet op de naar verhouding beperkte bijdrage van deze sectoren aan de overschrijding van het nationale mestproductieplafond, proportioneel is, ook op het niveau van de regeling.²¹ Zonder nadere motivering van de proportionaliteit van de maatregel voor de verschillende sectoren is het hanteren van eenzelfde afomingspercentage voor ieder sector juridisch kwetsbaar.

De Afdeling adviseert daarom het afomingspercentage voor de verhandeling van varkens- en pluimveerechten dragend te motiveren.

De adviezen onder de punten 3 en 4 zijn opgevolgd. Naar aanleiding daarvan zijn er enkele wijzigingen in het wetsvoorstel doorgevoerd, en is de memorie van toelichting op onderdelen gewijzigd.

De regering is van mening dat al het mogelijke moet worden gedaan om te borgen dat de mestproductie in 2025 niet boven het dan geldende mestproductieplafond uitkomt om daarmee een generieke korting te voorkomen. Daarom zijn in het wetsvoorstel afomingsmaatregelen opgenomen en is in de memorie van toelichting daarnaast gewezen op andere maatregelen die bijdragen aan vermindering van de mestproductie, zoals de landelijke beëindigingsmaatregelen (Lbv en Lbv-plus).

In het wetsvoorstel zoals voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, kon met de deelname aan Lbv en Lbv-plus nog geen rekening worden gehouden, omdat er op dat moment nog onvoldoende gegevens beschikbaar waren over deelname uit de verschillende sectoren aan de Lbv en Lbv-plus, en over het effect als gevolg daarvan op de mestproductie. De afgelopen periode heeft niet alleen geleid tot inzicht in de verwachte deelname aan de Lbv en Lbv-plus, ook de cijfers over de verwachte mestproductie in 2024 zijn beschikbaar gekomen. Als gevolg van deelname aan de beëindigingsregelingen is een substantiële reductie te verwachten van de mestproductie, die per sector verschillend is.

Uitgaande van de recente cijfers over de verwachte mestproductie en het verwachte effect op de mestproductie als gevolg van deelname aan Lbv en Lbv-plus, is de omvang van de opgave opnieuw bekeken. Dit geeft reden om de in het wetsvoorstel opgenomen sectorale mestproductieplafonds te wijzigen. Hierbij is er allereerst van uitgegaan dat de verwachte mestproductie in 2025 gelijk is aan de verwachte mestproductie in 2024. Van deze verwachte mestproductie is de productie samenhangend met de ingeschatte deelname aan de beëindigingsregelingen afgetrokken, waarbij ervan wordt uitgegaan dat 65% van degenen aan wie subsidie is verleend op grond van deze regelingen daadwerkelijk het bedrijf zal beëindigen. De resterende opgave is vervolgens evenredig over de sectoren verdeeld naar rato van de in 2025 verwachte mestproductie per sector. Deze gewijzigde sectorale mestproductieplafonds zijn opgenomen in het gewijzigde artikel I, onderdeel A.

Rekening houdend met deze gewijzigde plafonds en het daardoor verkregen gewijzigde inzicht in de omvang van de resterende reductieopgave per sector, zijn de voorgestelde

²⁰ Zo heeft de Producentenorganisatie Varkenshouderij er in haar reactie op de internetconsultatie op gewezen dat de mestproductie van varkenshouderijen wellicht ook al met toepassing van de Landelijke Beëindigingsregelingen Veehouderij (LBV en LBV+) in 2025 onder het voor dat jaar voorgestelde mestplafond blijven.

²¹ In de toelichting wordt voornamelijk ingegaan op de 'fair balance' op individueel niveau.

afromingspercentages eveneens opnieuw bekeken en op die opgaven afgestemd. Onderzocht is welk percentage toereikend is om de voor de betreffende sector resterende reductieopgave te realiseren. Voor de sector melkvee blijft een afromingspercentage van 30% noodzakelijk. Dit is onvoldoende om de opgave waar de melkveehouderij te realiseren, maar om te voorkomen dat de handel in fosfaatrechten stilvalt (en er helemaal niet wordt afgeroomd), wordt het percentage niet verder verhoogd. De resterende reductieopgave voor varkens en pluimvee is kleiner dan die voor melkvee, waarbij berekend is dat een afromingspercentage van respectievelijk 25% en 15% voor die sectoren voldoende is om de opgave te realiseren. De voorgestelde afromingspercentages zijn hierop aangepast (artikel I, onderdelen B en D, en daarmee samenhangend ook artikel II, onderdelen B en D). Hiermee wordt meer recht gedaan aan de resterende reductieopgave in de varkens- en pluimveesector.

De verwachting is dus dat deze gewijzigde afromingspercentages voor de varkenshouderij en pluimveehouderij toereikend zijn om de resterende opgave van de vermindering van de mestproductie te realiseren, maar voor de melkveehouderij niet. De effecten van de verschillende maatregelen worden de komende periode gemonitord, net als andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de omvang van de mestproductie. Mocht op korte termijn, dan wel in de loop van 2025, blijken dat de benodigde reductie achterblijft, zal worden bekeken hoe aan de resterende opgave met aanvullende maatregelen alsnog voldaan kan worden, anders dan via een generieke korting.

De hiervoor genoemde wijzigingen zijn toegelicht in de gewijzigde memorie van toelichting. Het gaat hierbij met name om de paragrafen 3.1.2 en 3.2.1. De overige onderdelen zijn hiermee waar nodig in lijn gebracht.

5. Andere wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting in te gaan op het na het aanhangig maken van het wetsvoorstel bij de Afdeling advisering Raad van State nog uitgebrachte advies van de ATR. Dit heeft niet geleid tot een inhoudelijke wijziging.

Verder is ten slotte van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele verschrijvingen en kleine omissies in het wetsvoorstel en memorie van toelichting te herstellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma