

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1	Inleiding	2
2	Aanleiding en doel	2
	2.1 <i>Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking</i>	2
	2.2 <i>Nationaal mestproductieplafond</i>	3
	2.3 <i>Sectorale mestproductieplafonds</i>	3
	2.4 <i>Productierechten</i>	3
	2.5 <i>Derogatiebeschikking 2022–2025</i>	4
	2.6 <i>Mestproductie en mestplaatsingsruimte</i>	4
3	Wijzigingsvoorstellen	5
	3.1 <i>Mestproductieplafonds</i>	5
	3.1.1 <i>Nationaal mestproductieplafond</i>	5
	3.1.2 <i>Sectorale mestproductieplafonds</i>	5
	3.1.3 <i>Delegatiegrondslag sectorale mestproductieplafonds</i>	7
	3.2 <i>Verlaging productierechten</i>	8
	3.2.1 <i>Afomen bij de overgang van productierechten</i>	9
	3.2.2 <i>Uitzonderingen op de afomingsplicht bij overgang van productierechten</i>	10
	3.2.2.1 <i>Familieverband</i>	10
	3.2.2.2 <i>Leasen van productierechten</i>	11
	3.2.3 <i>Afomen productierechten bij bedrijfsoverdrachten</i>	12
	3.2.3.1 <i>Bedrijfsoverdrachten</i>	13
	3.2.3.2 <i>Moment registratie bedrijfsoverdracht</i>	14
	3.2.4 <i>Uitzonderingen op de afomingsplicht productierechten bij bedrijfsoverdracht</i>	15
	3.2.5 <i>Jonge landbouwers</i>	17
	3.2.6 <i>Delegatiegrondslag hoogte afomingspercentages</i>	18
	3.3 <i>Overige wijzigingen</i>	18
4	Europese aspecten	18
	4.1 <i>Verplichting tot implementatie</i>	18

4.2	<i>Staatssteun</i>	19
4.3	<i>Technische voorschriften</i>	19
4.4	<i>Eigendomsregulering bij afoming productierechten</i>	19
5	Bedrijfs- en milieueffecten	22
5.1	<i>Bedrijfseffecten</i>	22
5.2	<i>Regeldruk en administratieve lasten</i>	23
5.3	<i>Adviescollege toetsing regeldruk</i>	24
5.4	<i>Milieueffecten</i>	24
6	Uitvoering en handhaving	25
7	Consultatie	26
8	Overgangsrecht	32
9	Inwerkingtreding	33
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	33

I. ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

Dit wetsvoorstel ziet op een aantal wijzigingen van de Meststoffenwet (hierna: de wet) in verband met de implementatie van de derogatiebeschikking¹. Allereerst een wijziging van de nationale en sectorale mestproductieplafonds, in verband met de maximale hoeveelheid dierlijke mest die vanwege de derogatiebeschikking vanaf 2025 in Nederland geproduceerd mag worden. Daarnaast wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd ter realisatie van die verlaagde mestproductieplafonds. Het gaat daarbij om het afomen van fosfaat-, varkens- en pluimveerechten bij overgang van deze rechten en bij bedrijfsoverdracht, en het verduidelijken van situaties waarin deze afoming plaatsvindt. Ten slotte wordt voorgesteld de hoogte van de afomingspercentages en de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) te kunnen vaststellen.

2 Aanleiding en doel

2.1 Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking

De wet en de daarop gebaseerde regelgeving draagt bij aan het verwezenlijken van de doelen van 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; hierna: de Nitraatrichtlijn). De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn.

In de Nitraatrichtlijn is onder meer bepaald dat niet meer dierlijke mest dan 170 kg stikstof per hectare op of in de bodem mag worden gebracht. De Europese Commissie kan op verzoek van een lidstaat toestaan dat van deze norm wordt afgeweken. Een dergelijk besluit van de Europese Commissie wordt aangeduid als derogatie. In de derogatiebeschikking is aangegeven onder welke voorwaarden de derogatie wordt verleend.

¹ 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).

2.2 Nationaal mestproductieplafond

In 2005 heeft de Europese Commissie op verzoek van Nederland voor de periode 2006–2009 voor het eerst aan Nederland derogatie verleend. In de eerste derogatiebeschikking van 8 december 2005² was met betrekking tot de mestproductie als voorwaarde opgenomen dat Nederland ervoor moest zorgen dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet zou overschrijden. Daardoor werd de productie van mest door de Nederlandse veehouderij gemaximeerd. Door een mestproductieplafond op te nemen in de derogatiebeschikking borgt de Europese Commissie dat het nationale mestoverschot – te weten het verschil tussen de hoeveelheid mest die wordt geproduceerd en de hoeveelheid mest die verantwoord in de Nederlandse landbouw kan worden gebruikt – niet ongelimiteerd kan toenemen. Overschrijding van dat plafond heeft het risico van verlies van de derogatie en een ingebrekestelling vanwege niet-naleving van de derogatiebeschikking. Dit nationale mestproductieplafond is in 2018 ook in de nationale wetgeving opgenomen (zie hieronder in paragraaf 2.3).

2.3 Sectorale mestproductieplafonds

Overeenkomstig het nationale mestproductieplafond in de eerste derogatiebeschikking (2006–2009) zijn ook de sectorale mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee gelijkgesteld aan de werkelijke sectorale mestproducties over het jaar 2002. Hoewel de sectorplafonds al geruime tijd werden toegepast, waren deze net als het nationale mestproductieplafond tot 2018 niet vastgelegd in wet- en regelgeving. Om maximale duidelijkheid en transparantie te bieden over het bestaan van de sectorplafonds en de hoogte daarvan zijn de mestproductieplafonds in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021) opgenomen in artikel 18a van de wet. Voor de categorie «overige» diersoorten is geen apart mestproductieplafond opgenomen.

2.4 Productierechten

Al in 1987 werd via een stelsel van productierechten de mestproductie van varkens, pluimvee en rundvee aan een maximum gebonden. Hierna werden in 1998 eerst varkensrechten geïntroduceerd³ en in 2001 volgde de introductie van pluimveerechten⁴, beide gericht op het begrenzen de varkens- en pluimveestapel om zo te voorkomen dat de mestproductie in Nederland boven een bepaald niveau stijgt.

Met de afschaffing van productierechten voor rundvee in 2005 werd het stelsel van productierechten vereenvoudigd en resteerden vanaf 2006 alleen nog varkens- en pluimveerechten. Tot 2015 werd de omvang van de melkveestapel begrensd door het Europese stelsel van melkquota. Na de afschaffing van dit stelsel nam de omvang van de melkveestapel snel toe en werd de maximaal toegestane hoeveelheid mest voor melkvee overschreden. Om de omvang van de melkveestapel te beteugelen, en om de derogatie te behouden, is op 1 januari 2018 het stelsel van fosfaat-rechten⁵ in werking getreden.

² Beschikking van de Commissie van 8 december 2005 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 (2005/880/EG).

³ Wet herstructurering varkenshouderij (Stb. 1998, 236).

⁴ Wet van 7 december 2000 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van het een stelsel van pluimveerechten (Stb. 2000, 538).

⁵ Wet van 29 mei 2017 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaat-rechten (Stb. 2017, 229)

De mestproductie in de betreffende drie sectoren met sectorale productieplafonds (melkvee, varkens en pluimvee) wordt op dit moment dus gereguleerd met de stelsels van productierechten. Hierbij gaat het bij varkens- en pluimveebedrijven om respectievelijk varkensrechten en pluimveerechten (dierrechten) en bij bedrijven met melkvee om fosfaatrechten. Een varkenshouder of pluimveehouder mag niet meer dieren houden dan er varkens- dan wel pluimveerechten op zijn bedrijf rusten. Een melkveehouder mag niet meer meststoffen (fosfaat) produceren dan er fosfaatrechten op zijn bedrijf rusten. Het aantal rechten dat in de markt is moet borgen dat de productie van dierlijke mest in een sector onder het betreffende sectorale stikstof- en fosfaatplafond blijft. De productierechtenstelsels bevatten ook instrumenten om het aantal productierechten in de markt te kunnen verminderen, te weten afoming bij verhandeling van productierechten en een generieke korting van productierechten, en kunnen voorwaarden stellen aan de inzet van die instrumenten.

2.5 Derogatiebeschikking 2022-2025

Op verzoek van Nederland heeft de Europese Commissie voor de periode 2022–2025 opnieuw derogatie verleend⁶ voor het opbrengen van meer dierlijke mest dan de Unienorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar uit de Nitraatrichtlijn (hierna: de derogatiebeschikking). Hierbij is als voorwaarde gesteld dat de hoeveelheid dierlijke mest die in Nederland geproduceerd mag worden, in de periode tot 2025 beperkt is tot maximaal 489,4 miljoen kilogram stikstof en 150,7 miljoen kilogram fosfaat, wat overeenkomt met de in 2020 geproduceerde hoeveelheid dierlijke mest. Daarnaast mag de productie vanaf 2025 niet meer zijn dan 440,0 miljoen kilogram stikstof en niet meer dan 135,0 miljoen kilogram fosfaat, wat een afname van nog eens ongeveer tien procent ten opzichte van de mestproductie van 2020 betekent. Deze mestproductieplafonds zullen in de Nederlandse wetgeving moeten worden geïmplementeerd, omdat daar nu nog hogere mestproductieplafonds zijn opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe voor wat betreft de per 2025 geldende mestproductieplafonds.

Op 1 januari 2024 is een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: Urm) in werking getreden, waarmee de in artikel 18a van de wet opgenomen mestproductieplafonds per kalenderjaar 2024 in lijn zijn gebracht met de op dat moment op grond van de derogatiebeschikking geldende mestproductieplafonds. Het gaat hier om paragraaf 6 van hoofdstuk 10a in de Urm. Met deze wijziging is gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 40, tweede lid, van de wet biedt om Europese regelgeving tijdig te implementeren bij ministeriële regeling. Dit was noodzakelijk omdat de mestproductieplafonds in de wet op dat moment reeds strijdig waren met de derogatiebeschikking. Deze betreffende paragraaf 6 van hoofdstuk 10a zal gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komen te vervallen.

2.6 Mestproductie en mestplaatsingsruimte

Aan het verlenen van derogatie heeft de Europese Commissie, naast voorwaarden over de hoogte van het nationale mestproductieplafond, ook andere voorwaarden verbonden. Daarbij gaat het onder meer om de afbouw van de derogatie, het invoeren van bufferstroken, het aanwijzen van met nutriënten verontreinigde gebieden en een versnelde afbouw van

⁶ 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).

derogatie in deze gebieden. Als gevolg hiervan is de plaatsingsruimte voor mest in Nederland afgenomen.

Op basis van de CBS-monitor fosfaat- en stikstofuitscheiding in dierlijke mest, tweede kwartaalrapportage 2024 verwacht het kabinet dat de mestproductie in 2025 de dan geldende nationale mestproductieplafonds voor stikstof en fosfaat zal overschrijden. Daarom zal Nederland ter uitvoering van de derogatiebeschikking en de in de Meststoffenwet op te nemen productieplafonds maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat deze plafonds niet worden overschreden. Deze maatregelen moeten er samen met de andere maatregelen die ook bijdragen aan de vermindering van de mestproductie voor zorgen dat de mestproductie onder het plafond komt. Bij de andere maatregelen gaat het om vrijwillige deelname aan de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv⁷) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus⁸) waarbij veehouders een subsidie ontvangen voor beëindiging van hun bedrijf en het doorhalen van productierechten. Maar ook om maatregelen die de sector zelf kan nemen, zoals het verlagen van het aandeel ruw eiwit in het voer. De verwachting is dat deelname van veehouders aan de Lbv en Lbv-plus leidt tot een substantiële reductie van de mestproductie. Dit zal echter niet voldoende zijn om te voorkomen dat het mestproductieplafond zal worden overschreden. Dit wetsvoorstel voorziet daarom ook in maatregelen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mestproductieplafonds die gelden met ingang van 2025 in de wet te verankeren en daarnaast maatregelen te treffen om te borgen dat de mestproductie in Nederland deze plafonds niet overschrijdt. Deze voorstellen worden in paragraaf 3 toegelicht.

3 Wijzigingsvoorstellen

3.1 Mestproductieplafonds

3.1.1 Nationaal mestproductieplafond

In de wet is onder meer vastgelegd hoeveel dierlijke mest, uitgedrukt in stikstof en fosfaat, maximaal in Nederland mag worden geproduceerd. Ook is vastgelegd hoeveel mest de sectoren melkvee, varkens en pluimvee maximaal mogen produceren. Zowel het nationale mestproductieplafond als de sectorale mestproductieplafonds moeten in lijn worden gebracht met de voorwaarden uit de derogatiebeschikking. Dit wetsvoorstel stelt daarom voor het in artikel 18a, eerste lid, opgenomen nationale mestproductieplafond te wijzigen en te verlagen naar het maximum dat vanwege de derogatiebeschikking vanaf 2025 nog in Nederland geproduceerd mag worden, te weten 440,0 miljoen kilogram stikstof en 135,0 miljoen kilogram fosfaat.

3.1.2 Sectorale mestproductieplafonds

Een gewijzigd nationaal mestproductieplafond heeft ook gevolgen voor de in artikel 18a, tweede, derde en vierde lid, van de wet opgenomen mestproductieplafonds voor de sectoren melkvee, varkens en pluimvee. Hoewel de derogatiebeschikking geen specifieke voorwaarden stelt ten aanzien van de maximale hoeveelheid mest die de verschillende sectoren mogen produceren, mag de som van deze zogenoemde sectorale mestproductieplafonds niet hoger zijn dan de op nationaal niveau toegestane maximale hoeveelheid dierlijke mest (het nationaal mestproductieplafond). Met de huidige sectorale mestproductieplafonds is daar

⁷ Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Stcrt. 2023, 14992)

⁸ Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Stcrt. 2023, 15029)

wel sprake van, als gevolg waarvan ook deze mestproductieplafonds in overeenstemming met de derogatiebeschikking moeten worden gebracht. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met andere dierlijke sectoren. Hoewel voor deze «overige» sectoren in de wet geen sectoraal mestproductieplafond is vastgesteld, wordt de door deze sectoren geproduceerde mest wel meegerekend in de nationale mestproductie. Onder het nationale mestproductieplafond moet dan ook bij het vaststellen van de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds mestproductieruimte beschikbaar blijven voor de categorie «overige» sectoren. Dit alles betekent dat de sectorale mestproductieplafonds gewijzigd moeten worden.

Bij de vaststelling van de sectorale mestproductieplafonds eind 2023 voor het jaar 2024 was de verdeling van de uit de derogatiebeschikking volgende nationale mestproductieruimte over de drie sectoren relatief eenvoudig. Zowel de totale mestproductie als de productie van elk van de drie sectoren lag onder het productieniveau van 2020 en de sectorplafonds konden dan ook, net als het nationale mestproductieplafond, op het productieniveau van 2020 worden vastgesteld. Op basis van cijfers van het CBS over de verwachte mestproductie in 2024 is de inschatting echter dat het per 2025 vanwege de derogatiebeschikking verlaagde nationale mestproductieplafond in 2025 zeer waarschijnlijk wel wordt overschreden, ook als rekening wordt gehouden met de potentiële vermindering van de mestproductie als gevolg van deelname aan de Lbv en Lbv-plus. Dit betekent dat er op nationaal niveau nog steeds een reductieopgave is. Het kabinet beoogt deze nationale opgave zo over de sectoren te verdelen, dat recht wordt gedaan aan het aandeel van de sectoren in de mestproductie en de ontwikkelingen binnen de sectoren in de praktijk. Voorgesteld wordt om de sectorale mestproductieplafonds die per 2025 gelden als volgt vast te stellen. Allereerst wordt ervan uitgegaan dat de verwachte, nationale mestproductie in 2025 gelijk is aan de verwachte mestproductie in 2024. Deze verwachte mestproductie wordt vervolgens verminderd met het potentiële effect van de mestproductie per sector van deelname aan de Lbv en Lbv-plus.

Op 7 augustus 2024 hadden 1.169 veehouders die een aanvraag op grond van de Lbv en Lbv-plus hadden ingediend een subsidieverleningsbeschikking ontvangen. Als al deze veehouders daadwerkelijk besluiten hun bedrijf te beëindigen, zou dit resulteren in een afname van de nationale mestproductie met respectievelijk 33,2 miljoen kilogram stikstof en 12,3 miljoen kilogram fosfaat. Omdat niet iedere veehouder die een verleningsbeschikking heeft gekregen daadwerkelijk zal besluiten het bedrijf te beëindigen, wordt er, voor de bepaling van het effect van de Lbv en Lbv-plus op de fosfaat- en stikstofproductie op nationaal en sectoraal niveau, van uitgegaan dat 65% van degenen aan wie op dat moment een beschikking is verleend, daadwerkelijk het bedrijf zal beëindigen.

Ter bepaling van de sectoropgaves wordt er dus vanuit gegaan dat de mestproductie 2025 gelijk is aan de door het CBS verwachte mestproductie voor 2024; van die verwachte mestproductie 2025 wordt het ingeschatte effect van 65% deelname aan de Lbv en Lbv-plus afgetrokken. De resterende opgave die vervolgens op nationaal niveau overblijft, wordt evenredig over de sectoren verdeeld naar rato van hun aandeel in de verwachte mestproductie 2025. Voor de sectoraandelen in de verwachte mestproductie 2025 is opnieuw uitgegaan van de door het CBS voor 2024 verwachte productiecijfers, te weten de door het CBS per sector verwachte productie 2024. Net als de verwachte nationale mestproductie is gebaseerd op de door het CBS verwachte mestproductie voor 2024, is ook voor de verwachte sectorproductie in 2025 het uitgangspunt dat deze gelijk zal zijn aan de voor 2024 door het CBS verwachte productie per

sector. Iedere sector draagt op die manier bij aan de opgave die de gehele veehouderij heeft om onder de nationale plafonds van de derogatiebeschikking te komen in 2025, bovenop de bijdrage door deelname aan de Lbv en Lbv-plus die vanuit de overheid mogelijk is gemaakt. In tabel 1 is weergegeven wat deze uitgangspunten betekenen voor de sectorale mestproductieplafonds.

Tabel 1: Berekening voorgestelde mestproductieplafonds 2025

fosfaat (mln kg)	nationaal	melkvee	varkens	pluimvee	overig
verwachte productie 2024 ¹ (A)	148,0	76,4	32,8	22,8	16,0
verwacht effect deelname Lbv/Lbv+ ² (B)	8,0	1,4	4,1	2,1	0,5
verwachte productie 2025 (= A – B)	140,0	75,0	28,7	20,7	15,5
aandeel in productie (relatief)	1,000	0,536	0,205	0,148	0,111
aandeel in restopgave (absoluut)	5,0	2,7	1,0	0,7	0,6
mestproductieplafond 2025³	135,0	72,4	27,7	20,0	15,0
<i>mestproductieplafond 2024</i>	<i>150,7</i>	<i>73,6</i>	<i>36,7</i>	<i>24,1</i>	<i>16,3</i>
stikstof (mln kg)	nationaal	melkvee	varkens	pluimvee	overig
verwachte productie 2024 ¹ (C)	461,7	273,2	81,7	52,3	54,5
verwacht effect deelname Lbv/Lbv+ ² (D)	21,7	4,9	11,1	4,0	1,6
verwachte productie 2025 (= C – D)	440,0	268,3	70,6	48,3	52,9
aandeel in productie (relatief)	1,000	0,610	0,160	0,110	0,120
aandeel in restopgave (absoluut)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
mestproductieplafond 2025³	440,0	268,2	70,6	48,3	53,0
<i>mestproductieplafond 2024</i>	<i>489,4</i>	<i>286,5</i>	<i>91,8</i>	<i>54,7</i>	<i>56,4</i>

¹ Bron: CBS Monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest, 2^e kwartaalrapportage 2024

² Bron: Berekeningen op basis van gegevens van RVO en CBS

³ Voor «overig» geldt geen mestproductieplafond; daarvoor resteert de productieruimte die het verschil is tussen het nationale mestproductieplafond en de sectorale mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

3.1.3 Delegatiegrondslag sectorale mestproductieplafonds

Gelet op het vanwege de derogatiebeschikking kaderstellende karakter van het nationale mestproductieplafond is de hoogte van dit mestproductieplafond bij wet vastgesteld. De sectorale mestproductieplafonds zijn op dit moment ook bij wet vastgesteld, maar denkbaar is dat die verdeling op een lager regelgevingsniveau wordt vastgesteld. De omvang van de mestproductie binnen een sector en de mestproductieverhoudingen tussen sectoren zijn namelijk aan verandering onderhevig. Het is goed voorstelbaar dat de mestproductie binnen een sector in de toekomst (fors) wijzigt, waardoor het wenselijk kan zijn de beschikbare mestproductieruimte op een andere wijze over de sectoren te verdelen. Hierbij valt te denken aan het effect van maatregelen in andere beleidsdomeinen op het aantal bedrijven en de mestproductie in de betreffende sector. Het is wenselijk om de sectorplafonds en de verdeling tussen de mestproductieplafonds eenvoudiger aan te kunnen passen daarbij rekening houdend met ontwikkelingen in productie binnen en tussen de sectoren. Als het sectorale mestproductieplafond in de wet is vastgelegd, vergt dit telkens een wetswijziging, met bijbehorend tijdpad. Het op een ander niveau kunnen vaststellen van de afzonderlijke sectorale mestproductieplafonds geeft meer flexibiliteit, waardoor mestproductieplafonds indien wenselijk sneller en efficiënter kunnen worden aangepast. Het bij amvb vaststellen van de hoogte van deze mestproductieplafonds ligt daarom voor de hand. Dit wetsvoorstel stelt daarom tevens voor om het vaststellen van de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds vanaf een nader te

bepalen moment bij amvb te laten plaatsvinden. Artikel II van dit wetsvoorstel voorziet in een delegatiegrondslag daarvoor.

Gekozen is voor een wijziging van artikel 18a, tweede, derde en vierde lid, in twee stappen. Namelijk door de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds vanaf 2025, zoals dat ook op dit moment is geregeld, nu bij wet vast te stellen (artikel I, onderdeel A), en het artikel op een later moment nogmaals te wijzigen waardoor de sectorale mestproductieplafonds vanaf dat moment bij amvb worden vastgesteld (artikel II, onderdeel A). De reden hiervoor is dat het, gelet op de voorwaarden uit de derogatiebeschikking, van belang is dat het wetsvoorstel inclusief de sectorale mestproductieplafonds op zo kort mogelijke termijn gereed is. Als de sectorale mestproductieplafonds met de wijziging nu al bij amvb moeten worden vastgesteld, zou gelijktijdig met het wetsvoorstel een amvb moeten worden voorbereid die gelijk met het wetsvoorstel in werking kan treden. Het risico op vertraging neemt daardoor toe.

3.2 Verlaging productierechten

Het is de verwachting van het kabinet dat de mestproductieplafonds, zowel op nationaal als sectoraal niveau, zonder het treffen van aanvullende maatregelen in 2025 worden overschreden (zie tabel 1 in paragraaf 3.1.2). Het afromen van varkens- en pluimveerechten kan een instrument zijn om te borgen dat de productie van fosfaat en stikstof de sectorale mestproductieplafonds en daardoor ook het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt. Het afromen van fosfaatrechten is met name een instrument om de fosfaatbank te vullen, maar borgt ook dat het sectorale mestproductieplafond niet overschreden wordt.

Afromen houdt in dat een kleiner deel van de rechten wordt geregistreerd op naam van de verkrijgende partij dan waarop de kennisgeving van overgang betrekking heeft. Doordat het afgeroomde deel niet wordt geregistreerd door RVO vervallen deze rechten. De bepalingen over afromen staan in titel 5 van hoofdstuk V van de wet, in de artikelen 32 (voor varkens en pluimvee), 32a (voor melkvee) en 33 (in geval van bedrijfsoverdrachten).

Een alternatief instrument is het toepassen van een generieke korting. Dat instrument is geregeld in titel 5b van hoofdstuk V van de wet (artikel 33Ab voor melkvee en 33Ac voor varkens en pluimvee). Een generieke korting borgt dat wanneer een overschrijding van een sectoraal mestproductieplafond is geconstateerd het aantal varkens-, pluimvee of fosfaatrechten wordt verlaagd waardoor er minder dieren mogen worden gehouden en de mestproductie in overeenstemming wordt gebracht met het betreffende sectorale mestproductieplafond. Binnen de varkens- en pluimveehouderij heeft een generieke korting zijn weerslag op alle bedrijven. In de melkveehouderij is een generieke korting alleen van toepassing voor de niet-grondgebonden bedrijven. Dit zijn bedrijven die, gelet op de fosfaatruimte, de op het bedrijf geproduceerde mest niet volledig op het eigen land kunnen aanwenden en een deel moeten afvoeren.

Gelet op de aangenomen motie van het lid Grinwis⁹ waarin wordt opgeroepen al het mogelijke te doen om een generieke korting op de fosfaatrechten te voorkomen, beoogt het kabinet hier mede aan te voldoen door voor te stellen het afromen van productierechten effectiever in te zetten en aan te sluiten bij de dynamiek in de markt van productierechten. Door aan te sluiten bij die dynamiek worden alleen die bedrijven «geraakt» die handelen in rechten of een bedrijf met rechten overdragen

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 142

aan een andere landbouwer. Een generieke korting treft alle bedrijven, voor fosfaatrechten de niet-grondgebonden bedrijven. Een deel van de bedrijven zal de gevolgen van die korting niet kunnen dragen en zal verdwijnen, wat ook bedrijven kunnen zijn die goed passen in een duurzaam landbouwsysteem. Voor het effectiever inzetten van het instrument afromen wordt een aantal maatregelen voorgesteld, die hierna worden toegelicht.

3.2.1 Afromen bij de overgang van productierechten

Op enkele uitzonderingssituaties na vindt bij de overgang van fosfaatrechten nu al 10% afroming plaats (artikel 32a van de wet). Dat is anders bij de varkens- en pluimveerechten (artikel 32 van de wet), waar op dit moment uitsluitend is voorzien in de mogelijkheid om deze rechten af te romen als er sprake is van een «dreigende overschrijding» van het betreffende sectorale mestproductieplafond. Uit tabel 1 (in paragraaf 3.1.2) blijkt dat er voor alle drie de sectoren, met name wat betreft fosfaat, sprake is van een reductieopgave om te voorkomen dat het nationale mestproductieplafond in 2025 wordt overschreden. Ook als rekening wordt gehouden met de potentiële vermindering van de mestproductie als gevolg van deelname aan de landelijke beëindigingsregelingen. Afroming bij overgang van productierechten is daarom, ook in de varkens- en pluimveehouderij, noodzakelijk. Voorgesteld wordt artikel 32 van de wet te wijzigen en te bepalen dat, behoudens enkele uitzonderingssituaties (waarover meer in paragraaf 3.2.2 en 3.2.3), bij de overgang van varkens- en pluimveerechten net als bij de overgang van fosfaatrechten afroming plaatsvindt. Voorgesteld wordt het afromingspercentage bij de overgang van fosfaatrechten te verhogen naar 30% en het afromingspercentage bij overgang van varkens- en pluimveerechten vast te stellen op respectievelijk 25% en 15%.

Op basis van gegevens van RVO over de handel in productierechten is een inschatting gemaakt van het (jaarlijks) effect van verschillende percentages van afroming. Deze effecten zijn in tabel 2 te zien. Als de resterende reductieopgave gecombineerd wordt met het effect van de verschillende afromingspercentages uit deze tabel, lijkt een afromingspercentage van 15% voor de pluimveehouderij toereikend om de restopgave te realiseren. Voor de varkenshouderij is dat een afromingspercentage van 25%. Voor de melkveehouderij wordt een afromingspercentage van 30% voorgesteld. Hoewel dit onvoldoende is om de reductieopgave voor de melkveehouderij te realiseren, voorziet het wetsvoorstel niet in een hoger percentage, om te voorkomen dat de handel in fosfaatrechten stilvalt als gevolg van een nog hoger percentage en de afroming in die sector dus nauwelijks een bijdrage levert aan het verminderen van de mestproductie. De ontwikkelingen worden de komende periode nauwlettend gemonitord en als dit nodig blijkt wordt bekeken hoe alsnog aan de resterende opgave kan worden voldaan met aanvullende maatregelen, anders dan via een generieke korting.

Tabel 2: Jaarlijks verwacht reductie-effect van afroming op de productie van fosfaat en stikstof (in miljoen kg) bij verschillende afromingspercentages.

Percentage	10%	15%	20%	25%	30%
<i>Fosfaatrechten</i>					
– stikstofreductie	0,89	1,34	1,78	2,23	2,67
– fosfaatreductie	0,25	0,38	0,50	0,63	0,76
<i>Varkensrechten</i>					
– stikstofreductie	1,15	1,73	2,32	2,89	3,47
– fosfaatreductie	0,41	0,62	0,82	1,03	1,23
<i>Pluimveerechten</i>					

Percentage	10%	15%	20%	25%	30%
– stikstofreductie	1,03	1,55	2,06	2,58	3,09
– fosfaatreductie	0,53	0,80	1,07	1,33	1,60

Het kabinet is zich ervan bewust dat de voorgestelde afromingspercentages hoog zijn, zeker voor die sectoren waarin sprake is van relatief veel jaarlijkse lease van productierechten. Lagere percentages zullen er echter toe leiden dat de bijdrage van deze maatregel aan het verminderen van de totale mestproductie in Nederland waarschijnlijk te gering is om een generieke korting te voorkomen. Met de voorgestelde afromingspercentages komt het kabinet tegemoet aan de door de Kamer aangenomen motie Grinwis¹⁰, waarin de regering wordt opgeroepen er alles aan te doen om een generieke korting te voorkomen.

3.2.2 Uitzonderingen op de afromingsplicht bij overgang van productierechten

3.2.2.1 Familieverband

Niet in alle gevallen van overgang van productierechten vindt afroming plaats. Bij overgang van fosfaatrechten blijft afroming namelijk achterwege als er sprake is van een overgang van fosfaatrechten door erfopvolging of in familieverband. Voorgesteld wordt om op gelijke wijze ook bij de overgang van varkens- en pluimveerechten door erfopvolging of in familieverband af te zien van afroming.

Dit betekent dat bij de overgang van productierechten geen afroming plaatsvindt als rechten worden overgedragen aan een persoon waarmee een bloed- of aanverwantschap in de eerste, tweede of derde graad bestaat. Het gaat hier om de relatie tussen ouders en kinderen (eerste graad), grootouders en kleinkinderen en broers en zussen (tweede graad) en overgrootouders, achterkleinkinderen, neven en nichten en ooms en tantes (derde graad). In geval van bloedverwantschap gaat het om de relatie tussen twee personen. In geval van aanverwantschap gaat het om de relatie met de bloedverwanten van een echtgenoot of geregistreerd partner als gevolg van een huwelijk of geregistreerd partnerschap.

Dit wetsvoorstel voegt daaraan voor zowel fosfaat- als varkens- en pluimveerechten toe dat evenmin afroming plaatsvindt bij overgang van rechten aan echtgenoten of geregistreerde partners. Dit sluit aan bij de bestaande uitvoeringspraktijk van RVO en wordt nu expliciet geregeld. De uitzonderingen op het afromen van productierechten bij overgang binnen familieverband worden dus voor de verschillende soorten productierechten hetzelfde vormgegeven. Een vergelijkbare invulling komt ook terug bij de voorgestelde uitzonderingen op het afromen van productierechten in geval van bedrijfsoverdracht, zie daarover meer in paragraaf 3.2.3.

Met deze uitzonderingen blijft het mogelijk dat ook jonge landbouwers die productierechten willen overnemen van een naast familielid, dit kunnen doen zonder dat zij hiervoor extra rechten moeten verwerven en financieren. Hierdoor wordt voorkomen dat bedrijfsopvolging wordt belemmerd.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 142

3.2.2.2 Leasen van productierechten

In de varkens- en pluimveehouderij is vaak sprake van een jaarlijkse variatie in de omvang van het aantal dieren op de bedrijven door bijvoorbeeld wisselende periodes van leegstand, diergezondheidsproblemen en de overgang naar meer duurzame rassen en veehouderijsystemen. In deze sectoren wordt daarom veel gebruik gemaakt van zogenaamde kortdurende lease, het heen- en terugleasen van rechten binnen een kalenderjaar van de ene naar de andere landbouwer en vice versa. Telkens afkomen in geval van een dergelijke overgang van varkens- en pluimveerechten heeft daarom grote gevolgen voor de bedrijfsvoering en kan leiden tot een grote verstoring van de leasemarkt (zodat er niet meer wordt geleased en er dus ook niet meer wordt afgeroomd). Om deze effecten tegen te gaan én te bereiken dat de maatregel wel op korte termijn al een zo groot mogelijk effect sorteert, wordt daarom een uitzondering op de afoming bij kortdurende lease van varkens- en pluimveerechten voorgesteld. Allereerst wordt voorgesteld om bij deze kortdurende lease bij varkens- en pluimveerechten net als bij fosfaat-rechten slechts één keer af te romen, namelijk alleen bij het «heenleasen». Doel van deze overgang is om uitsluitend de benutbaarheid van de overeengekomen hoeveelheid rechten voor het betreffende kalenderjaar tijdelijk over te dragen. Er is geen reden om dat bij varkens- en pluimveerechten anders te regelen dan bij fosfaat-rechten.

Daarnaast wordt voorgesteld om bij herhaalde kortdurende lease tussen dezelfde bedrijven niet steeds opnieuw af te romen, dus ook niet in geval van de zogenaamde heenlease. Op die manier behouden bedrijven meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de actuele en specifieke situatie op het bedrijf, zodat zij jaarlijkse fluctuaties in dieraantallen kunnen opvangen. De verwachting is dat deze uitzondering het effect van de maatregel niet teniet zal doen. Ten eerste, omdat bij de eerste heenlease wel wordt afgeroomd. Ten tweede omdat de uitzondering alleen geldt voor dezelfde bedrijven en voor maximaal het aantal rechten dat bij de eerste heenlease overbleef na afoming. Als dezelfde partijen bij een volgende kortdurende leasetransactie meer rechten willen leasen dan de eerste keer, wordt daarover bij de heenlease wel afgeroomd. Dit geeft tevens een prikkel om bij de eerste kortdurende leasetransactie (waarover wél afoming plaatsvindt) niet te laag te gaan zitten in het aantal rechten dat geleased wordt. Daarnaast is van belang dat bedrijven, wanneer niet in de uitzondering voor kortdurende lease zou worden voorzien, op zoek zouden gaan naar een alternatief voor de kortdurende lease, bijvoorbeeld langjarige lease, wat eveneens minder transacties met afoming tot gevolg zal hebben, maar er wel toe leidt dat ze hun bedrijfsvoering anders moeten inrichten. Deze specifieke uitzondering vervalt met ingang van 1 januari 2030 en geldt dus voor vijf kalenderjaren. Deze termijn is naar verwachting voldoende lang om bedrijven te laten anticiperen op de afoming mocht die tegen die tijd nog nodig zijn om onder de sectorplafonds voor varkens respectievelijk pluimvee te komen.

Een voorbeeld: in 2025 is sprake van kortdurende lease van 1.000 pluimveerechten van A naar B. B houdt na afoming 850 pluimveerechten over. Later in het jaar gaan deze 850 pluimveerechten terug naar A, waarbij geen afoming plaatsvindt (artikel 32, tweede lid, onderdeel c). Als A daarna op een later moment opnieuw 850 pluimveerechten aan B leest, en deze rechten gaan in datzelfde kalenderjaar weer terug naar A, vindt geen afoming plaats, ook niet bij het heenleasen (artikel 32, derde lid). B ontvangt dan dus 850 pluimveerechten. Als A bij deze tweede «kortdurende lease» echter 950 pluimveerechten naar B leest, dus meer dan B de eerste keer in 2025 na afoming verkreeg, vindt geen afoming plaats over de 850 eerder verleaste rechten, maar wel over 100 extra rechten. In dat

geval ontvangt B dus 935 rechten. Bij het terugleasen van de 935 rechten naar A vindt niet opnieuw afroming plaats (artikel 32, tweede lid, onderdeel c).

Bij fosfaatrechten is de zogenaamde afromingsvrije lease geregeld. Anders dan bij fosfaatrechten, wordt dit niet ook voor varkens- en pluimveerechten geregeld, omdat de achtergrond van afromingsvrije lease voor fosfaatrechten (artikel 32a, derde lid, van de wet) niet speelt voor varkens- en pluimveerechten. De invoering van afromingsvrije lease voor fosfaatrechten had tot doel om de hogere forfaitaire fosfaatexcretie die het gevolg is van een onverwacht hoge melkproductie op te vangen (Stb. 2022, 102). Bij varkens- en pluimveerechten is dit niet aan de orde, omdat daar niet met kilogrammen fosfaat gerekend wordt, maar met varkens- en pluimvee-eenheden, waardoor het veel eenvoudiger is te borgen dat deze veehouders binnen het aantal productierechten blijft. Afromingsvrije lease is daarom niet in het voorgestelde gewijzigde artikel 32 opgenomen als uitzondering op het afromen.

3.2.3 Afromen productierechten bij bedrijfsoverdrachten

Waar het al dan niet afromen bij de overgang van «losse» fosfaatrechten – en na voorgestelde wijziging ook bij de overgang van varkens- en pluimveerechten – duidelijk is, is dit niet altijd het geval bij het afromen van productierechten bij een gehele of gedeeltelijke bedrijfsoverdracht. Bij de overgang van «losse» fosfaatrechten van het ene naar het andere bedrijf vindt afroming plaats op grond van artikel 25 en 32a van de wet. Tot februari 2023 werden fosfaatrechten op basis van artikel 32a van de wet ook bij overdracht, samenvoeging, splitsing en afsplitsing van een bedrijf afgeroomd, ervan uitgaande dat rechten bij een bedrijfsoverdracht overgaan van het ene naar het andere bedrijf.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) volgde deze werkwijze aanvankelijk ook, maar oordeelde in haar uitspraken van 28 februari 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:88) en 1 augustus 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:407) echter dat de juridische grondslag voor afroming bij bedrijfsoverdracht ontbreekt. Bij een bedrijfsoverdracht, waaronder samenvoeging of (af)splitsing, gaan de productierechten volgens het CBb namelijk niet over naar een ander bedrijf in de zin van de wet. Productierechten rusten overeenkomstig artikel 23, derde lid, van de wet namelijk op een bedrijf, en het bedrijf (het geheel van productie-eenheden, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder i, van de wet) blijft ongewijzigd. Het betreffende (deel van het) bedrijf wordt veelal op dezelfde locatie voortgezet en voor het fosfaatrecht is niet bepalend door wie of welke entiteit dat bedrijf wordt gevoerd. Hieruit volgt dat bij overdracht, waaronder samenvoeging en (af)splitsing, van bedrijven in beginsel geen sprake is van overgang van productierechten naar een «ander bedrijf» in de zin van artikel 25 van de wet en rechten niet op grond van artikel 32a kunnen worden afgeroomd.

Artikel 33 van de wet biedt al een grondslag om bij amvb te regelen dat productierechten bij bedrijfsoverdrachten worden afgeroomd, maar daarvan is tot nu toe geen gebruik gemaakt. Dat verandert met dit wetsvoorstel en wel zo dat artikel 33 zelf wordt gewijzigd. Hierna wordt dit toegelicht.

Om ook bij bedrijfsoverdrachten, buiten familieverband, productierechten af te kunnen romen, wordt voorgesteld dat op het bedrijf rustende productierechten bij een bedrijfsoverdracht standaard worden afgeroomd (artikel 33, eerste lid). Dit draagt bij aan het zoveel mogelijk voorkomen van overschrijding van de mestproductieplafonds. Daarnaast is dit wenselijk om constructies te voorkomen waarbij afroming bij de overgang

van «losse» productierechten wordt vermeden. Om de effectiviteit van de afomingsmaatregel te borgen wordt afoming alleen in specifieke gevallen achterwege gelaten. Bij dergelijke constructies kan worden gedacht aan het (tijdelijk) huren of kopen van een bedrijf of een deel daarvan met bijbehorende productierechten in plaats van het alleen verwerven van productierechten, om daarmee het afomen van productierechten te voorkomen. Het afomingspercentage bij deze bedrijfsoverdrachten wordt hierbij overeenkomstig de afomingspercentages bij de overgang van «losse» productierechten vastgesteld, namelijk 25% in geval van varkensrechten, 15% in geval van pluimveerechten en 30% in geval van fosfaatrechten. Ook deze maatregel, die neerkomt op de eerder door RVO bij bedrijfsoverdrachten gehanteerde afomingslijn, beoogt dus bij te dragen aan het voorkomen van een overschrijding van mestproductieplafonds.

3.2.3.1 Bedrijfsoverdrachten

Van belang is te verduidelijken wanneer er sprake is van een bedrijfsoverdracht als bedoeld in artikel 33, waarbij in beginsel afoming van productierechten plaatsvindt. In artikel 1, eerste lid, onder i, van de wet is een «bedrijf» gedefinieerd als «geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden». Dit bedrijf wordt gevoerd door een landbouwer (gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onder gg, van de wet als «natuurlijke persoon of rechtspersoon die of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat enige vorm van landbouw uitoefent op een bedrijf»). Als de landbouwer die het bedrijf voert wijzigt, is er sprake van een bedrijfsoverdracht in de zin van de wet. Hiervan is sprake als de landbouwer (een deel van) tenminste één of meer bedrijfsgebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan overdraagt aan een andere landbouwer. Het gaat daarbij ook om een samenvoeging van twee of meer bestaande bedrijven waarbij de productie op dezelfde locaties wordt voortgezet, en om een (af)splitsing van een bedrijf in twee of meer delen die als zelfstandige bedrijven ter plekke worden gecontinueerd door (deels) andere landbouwers. Ook dan is er immers sprake van een andere landbouwer, onderscheidenlijk landbouwers, waarbij het productierecht blijft rusten op (een deel van het eerdere) geheel van productie-eenheden, dus op het bedrijf.

Voor de toepassing van artikel 33 wordt daarom voorgesteld te verduidelijken wat onder een bedrijfsoverdracht wordt verstaan (tweede lid). De wijziging is zoveel mogelijk in lijn met de uitvoeringslijn die door RVO van 1 januari 2018 tot 1 februari 2023 is gehanteerd. Het gaat dan om, zoals hiervoor gezegd, een wijziging van de landbouwer die het bedrijf voert, waarbij een aantal wijzigingen zijn aangegeven die hier in ieder geval onder worden verstaan.

Hierbij gaat het allereerst om de overdracht van een bedrijf met productierechten aan een derde, zoals eigendomsoverdracht, verhuur en verpachten (tweede lid, onder a). Daarnaast gaat het om de wijziging van de rechtsvorm die het bedrijf voert (tweede lid, onder b). Te denken valt aan het omzetten van een eenmanszaak in een maatschap of een BV, de inbreng van een bedrijf (waarop de productierechten rusten) in een maatschap, commanditaire vennootschap (hierna: CV), vennootschap onder firma (hierna: VOF) of rechtspersoon, of aan het ontbinden van een vennootschap waarbij de vennoten al dan niet zelfstandig (een deel van) het bedrijf blijven voeren. In dergelijke gevallen wordt het bedrijf (waarop de productierechten rusten) ingebracht in een andere juridische entiteit

(zoals de maatschap of BV), of wordt het bedrijf met productierechten verdeeld over vennoten dan wel afgesplitst.

Als het bedrijf wordt gevoerd door een samenwerkingsverband, bestaande uit meerdere natuurlijke personen en/of rechtspersonen, wordt ook een wijziging van de samenstelling van dat samenwerkingsverband gezien als een bedrijfsoverdracht (tweede lid, onder c). Het gaat hier namelijk om de samenstelling van de entiteit, de landbouwer, die het bedrijf voert. Hierbij valt te denken aan het toe- of uitreden van maten en vennoten in een maatschap, VOF, CV. Ook een wijziging van de rechtsvorm van een onderdeel van het samenwerkingsverband wordt beschouwd als een bedrijfsoverdracht. Zo'n onderdeel van het samenwerkingsverband dat (een deel van) het bedrijf voert, kan een natuurlijke persoon, een samenwerkingsverband van natuurlijke personen of een rechtspersoon zijn.

Tot slot wordt ook een wijziging in de directe of indirecte overwegende zeggenschap in een rechtspersoon die het bedrijf voert gezien als een bedrijfsoverdracht (tweede lid, onder d). Dit geldt ook in het geval een rechtspersoon deel uitmaakt van het samenwerkingsverband. Hierbij gaat het met name om wijzigingen in aandeelhouders en bestuur van een rechtspersoon die het bedrijf (al dan niet binnen een samenwerkingsverband) voert. Ook als de aard en samenstelling van een bedrijf in geval van een rechtspersoon (denk aan BV/NV) gelijk blijft, kan de zeggenschap binnen het bedrijf wel aanzienlijk wijzigen. Het is niet wenselijk om wijzigingen in zeggenschap binnen een bedrijf dat (deels) gevoerd wordt door een BV of NV anders te zien dan een wijziging in de samenstelling van een VOF door het toetreden van een vennoot. Hierbij wordt aangesloten op artikel 33, vierde lid (oud), waarin was bepaald dat de verkrijging van de meerderheid van de aandelen in een vennootschap werd gezien als een bedrijfsoverdracht. Met dit wetsvoorstel is echter gekozen voor de algemenere formulering van wijziging in de overwegende zeggenschap, omdat een overwegende zeggenschap op meerdere manieren gestalte kan krijgen. Een wijziging van de indirecte overwegende zeggenschap in de rechtspersoon die het bedrijf voert, doet zich bijvoorbeeld voor bij een wijziging in de zeggenschap in de «moederonderneming» die overwegende zeggenschap heeft op de («dochter»-)rechtspersoon die het bedrijf voert.

3.2.3.2 Moment registratie bedrijfsoverdracht

Een landbouwer is verplicht wijzigingen in zijn bedrijfsvoering binnen 30 dagen te melden. Dat is momenteel geregeld op grond van artikel 34 van de wet, in samenhang met de artikelen 31, eerste en tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet (hierna: Ubm) en 37, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (hierna: Urm). Om te kunnen beoordelen of al dan niet sprake is van een overdracht waarbij productierechten worden afgeroomd, heeft RVO echter meer informatie nodig. De kennisgeving van overgang, bedoeld in artikel 27, kan hiervoor niet worden gebruikt, omdat die kennisgeving ziet op de overgang van losse productierechten naar een ander bedrijf. Bij een bedrijfsoverdracht is daar, gelet ook op de hiervoor aangehaalde uitspraken van het CBb, juist geen sprake van, omdat de productierechten op hetzelfde bedrijf (in de zin van de wet) blijven rusten. Wel is het wenselijk om zoveel mogelijk bij de kennisgeving rondom de overgang van productierechten aan te sluiten. Dat geeft voor de betrokken landbouwers duidelijkheid en beperkt eveneens de uitvoeringslasten van RVO. Daarom wordt voorgesteld in artikel 33 op te nemen dat van de bedrijfsoverdracht kennis wordt gegeven aan Onze Minister.

Het nieuwe derde lid stelt voor dat beide landbouwers, dus zowel de oude als de nieuwe of gewijzigde landbouwer, van de bedrijfsoverdracht kennisgeven aan Onze Minister. Pas na registratie van deze kennisgeving kan aanspraak gemaakt worden op het op het bedrijf rustende productierecht. De rechtsgevolgen van de registratie werken echter terug tot het tijdstip van de bedrijfsoverdracht. Dit betekent in de praktijk dat RVO de rechten die na afroming resteren (tenzij sprake is van een uitzondering op het afromen, waarover meer in paragraaf 3.2.4) vanaf het moment van de bedrijfsoverdracht, en dus met terugwerkende kracht, overzet op de nieuwe landbouwer. Het gaat hier om het moment waarop de bedrijfs-overdracht heeft plaatsgevonden, wat afhankelijk van de vorm van de overdracht kan verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan het moment van wijziging van de statuten, inschrijving in de openbare registers, passeren van een akte bij de notaris, het opmaken van een maatschapsakte of moment van aandelenoverdracht. Anders dan bij de overgang van «losse» productierechten (artikel 28), werken de effecten van de registratie dus terug tot het moment van de bedrijfsoverdracht. Dat is logisch, omdat de productierechten niet afzonderlijk overgaan, maar blijven rusten op het bedrijf. De kennisgeving is voor de registratie noodzakelijk, omdat RVO moet kunnen beoordelen of er reden is geen afroming toe te passen (vijfde lid). De nieuwe of gewijzigde landbouwer kan de productierechten daarom niet eerder dan op het moment van registratie benutten (vierde lid). Op dat moment is de eventuele verlaging van de op het bedrijf rustende productierechten immers pas verwerkt. Het is daarom ook in het belang van de landbouwer om deze kennisgeving zo snel mogelijk, en in ieder geval binnen 30 dagen na de overdracht, te doen.

Het zesde lid stelt verder voor dat er bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden aan de kennisgeving. Op deze manier kan in de uitwerking zoveel mogelijk aangesloten worden bij de kennisgeving zoals deze ook voor de overgang van productierechten geldt, zoals is geregeld op grond van artikel 27 van de wet.

3.2.4 Uitzonderingen op de afromingsplicht productierechten bij bedrijfs-overdracht

In het huidige artikel 33, vijfde lid, is bepaald wanneer bij een bedrijfsoverdracht geen afroming van productierechten plaatsvindt. Het is wenselijk om deze uitzonderingen nader uit te werken en te verduidelijken. Concreet komt die invulling er met dit wetsvoorstel op neer dat geen afroming plaatsvindt als een landbouwer het bedrijf overdraagt aan een persoon met wie een familiale relatie bestaat, meer specifiek een echtgenoot, een geregistreerd partner of een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste, tweede of derde graad bestaat (vijfde lid, onder a). Hetzelfde geldt voor de verkrijging van een bedrijf door erfopvolging van een persoon met wie zo'n familiale relatie bestaat (vijfde lid, onder c), of als de landbouwer wijzigt door het sluiten of ontbinden van een huwelijk dan wel het aangaan of beëindigen van een geregistreerd partnerschap (vijfde lid, onder b). Ook in geval van het inbrengen van een bedrijf in een maatschap, een VOF of CV, als één van de vennoten een persoon zoals hiervoor genoemd is, of als de inbrenger zélf vennoot wordt (vijfde lid, onder d en e), wordt geen afroming toegepast. In geval van de inbreng in een CV geldt daarbij als aanvullende voorwaarde dat de persoon met wie de inbrenger een bloed- of aanverwantschap heeft, dan wel de inbrenger zelf, behorend vennoot wordt. Deze uitwerking is in lijn met de uitvoeringslijn die door RVO van 1 januari 2018 (startdatum fosfaatrechtstelsel) tot 1 februari 2023 (datum eerdergenoemde rechterlijke uitspraak) is gehanteerd. Hierna wordt dit nog nader toegelicht.

Met dit voorstel komt de huidige uitzondering voor de verkrijging van een bedrijf onder algemene titel in artikel 33, vijfde lid (oud) te vervallen. De reden daarvoor is dat deze huidige uitzondering, die zijn oorsprong vindt in de Wet herstructurering varkenshouderij (Stb. 1998, 236), te ruim is. In het kader van de totstandkoming van die wet is toegelicht dat de afroming niet zou plaatsvinden bij bedrijfsoverdrachten binnen familieverband en ingevolge het erfrecht en huwelijksvermogensrecht.¹¹ In de uitwerking van het huidige artikel 33 (oud) overeenkomstig die wet, heeft dit vervolgens geresulteerd in de algemene bepaling dat afroming niet van toepassing is op verkrijging van een bedrijf onder algemene titel.¹² Met deze formulering is de uitzondering die bedoeld was voor overdrachten ingevolge het huwelijks- en erfrecht echter breder geworden dan nu wenselijk. Het uitzonderen van alle verkrijgingen onder algemene titel zou betekenen dat ook bijvoorbeeld overdracht ingevolge fusie en splitsing is uitgezonderd, en dat zou het effect van de afromingsmaatregel tenietdoen.

De uitzondering op het afromen in dit wetsvoorstel wordt daarom concreet beperkt tot overdracht binnen familieverband: van bloed- en aanverwanten tot en met de derde graad, binnen het huwelijk of in geregistreerd partnerschap en als de landbouwer zelf deelneemt in het nieuwe of gewijzigde bedrijf. Hierbij wordt aangesloten bij het uitzonderen van afroming in geval van overgang van productierechten. Hiermee blijft het mogelijk dat ook jonge landbouwers die een bedrijf willen overnemen van een naast familielid, dit kunnen doen zonder dat zij hiervoor extra rechten moeten verwerven en financieren en wordt voorkomen dat bedrijfsopvolging wordt belemmerd. Zie hierover ook meer in paragraaf 3.2.1.

Jaarlijks vinden er bedrijfsoverdrachten plaats waarbij een bedrijf met de productierechten wordt ingebracht in een maatschap, VOF, CV of rechtspersoon. De inbrenger maakt veelal zelf deel uit van de nieuwe rechtsvorm en blijft in geval van inbreng in een maatschap, VOF of CV daarbij persoonlijk aansprakelijk voor de bedrijfsvoering. Bij het overkorten toepassen van de afroming bij deze overdrachten zou de landbouwer onnodig beperkt worden in zijn ondernemingsvrijheid en bedrijfsvoering, terwijl deze nog steeds voor eigen rekening en risico het bedrijf exploiteert. Om die reden wordt voorgesteld dat afroming achterwege blijft als de inbrenger zelf betrokken blijft en vennoot wordt. Als sprake is van de inbreng van (een deel van) een bedrijf in een maatschap, CV of VOF, vindt er daarom geen afroming plaats als de inbrenger zelf (vijfde lid, onder e) of een familielid (vijfde lid, onder d) onderdeel blijft van de bedrijfsvoering door maat of vennoot te worden of blijven. In geval van de inbreng in een CV wordt een extra voorwaarde voorgesteld ten aanzien van die vennoot, namelijk dat de persoon met wie de inbrenger een bloed- of aanverwantschap heeft, dan wel de inbrenger zelf, *beherend* vennoot wordt. Die voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat diegene slechts als (stille) vennoot deelneemt om op die manier gebruik te kunnen maken van de uitzondering op het afromen bij een bedrijfsoverdracht.

Daarentegen vindt wel afroming plaats als een (deel van een) bedrijf met bijbehorende productierechten wordt overgedragen aan of ingebracht wordt in een rechtspersoon, zoals een BV of een NV. Ook als de inbrenger zelf (of een persoon met wie de inbrenger een bloed- of aanverwantschap heeft) een aandeel heeft in deze BV of NV. Ditzelfde geldt als wijzigingen in de overwegende zeggenschap van een rechtspersoon optreden. De reden hiervoor is dat een dergelijke rechtspersoon zelfstandig schulden en

¹¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 24

¹² Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3

bezittingen heeft en zelfstandig verplichtingen aan kan gaan. De rechtspersoon wordt bij een bedrijfsoverdracht zélf eigenaar/gebruiker van de gebouwen en de grond. Bij een eenmanszaak, VOF, CV of maatschap wordt de ondernemer (al dan niet binnen een samenwerkingsverband) privé eigenaar/gebruiker van gebouwen en grond.

Bij situaties waarin geen sprake zal zijn van afoming, kan gedacht worden aan onderstaande situaties:

- Een landbouwer (eenmanszaak van vader) draagt (een deel van) zijn bedrijf met productierechten over aan de eenmanszaak van zijn dochter.
- Een landbouwer die (een deel van) zijn bedrijf met productierechten inbrengt in een maatschap, VOF of CV met een derde (niet zijnde familie), en dus zelf betrokken blijft.
- Een landbouwer die (een deel van) zijn bedrijf met productierechten inbrengt in een maatschap, VOF of CV, waar één van de maten of vennoten een BV of NV is, en dus zelf betrokken blijft.
- Een landbouwer die (een deel van) zijn bedrijf met productierechten overdraagt aan een maatschap, VOF of CV met een broer (of ander familielid in de eerste, tweede en derde graad).
- Een natuurlijk persoon die zijn deel in een samenwerkingsverband (maatschap, VOF of CV) geheel of gedeeltelijk overdraagt aan een familielid in de eerste, tweede of derde graad (niet zijnde een BV of NV) of aan zijn of haar echtgenoot of geregistreerd partner.
- Een natuurlijk persoon die (een deel van) een bedrijf met productierechten inbrengt in maatschap, VOF of CV waarvan zijn of haar echtgenoot of geregistreerd partner deel uitmaakt.
- Een maatschap, VOF of CV wordt ontbonden en (een deel van) het bedrijf wordt overgedragen aan één van de (beherende) maten/vennoten (niet zijnde een BV of NV) die onderdeel uitmaakte van de maatschap/vennootschap.

Tot slot wordt het met het voorgestelde zevende lid mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over het moment van de bedrijfs-overdracht, de invulling van het begrip bedrijfsoverdracht en de uitzonderingen op de afomingsplicht daarbij, bedoeld in het eerste, tweede en vijfde lid. Dit is nodig om eventuele onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot (de reikwijdte van) de bedrijfsoverdracht (eerste en tweede lid) dan wel de uitzonderingen op de afomingsplicht (vijfde lid) te kunnen verhelderen. Voor de uitzonderingen is deze mogelijkheid daarnaast nodig om te voorkomen dat nieuwe (tijdelijke) constructies rondom de genoemde vormen van overdracht in het leven worden geroepen om afoming te ontgaan. Hierbij kan worden gedacht aan het inbrengen van een bedrijf in een maatschap, waarbij wordt geregeld dat de uitzondering in het vijfde lid, onder d of e, van toepassing is, en die betreffende vennoot vervolgens uittreedt. Om dergelijke situaties te voorkomen kunnen nadere regels worden gesteld, zoals een voorwaarde over het, behoudens uitzonderingen, niet binnen een bepaalde periode mogen uittreden van de betreffende vennoot.

3.2.5 Jonge landbouwers

Jonge landbouwers zijn onmisbaar voor een vitaal platteland. De vernieuwing die zij met zich meebrengen is belangrijk voor de toekomstige sociale, economische en ecologische duurzaamheid van plattelandsgebieden, de voedselzekerheid en strategische autonomie in Nederland en in de Europese Unie. Om (jonge) landbouwers in staat te stellen het familiebedrijf over te nemen en voort te zetten vindt er geen afoming van productierechten plaats bij een bedrijfsoverdracht in familieverband (tot de derde graad) en bij erfopvolging.

Ook bij ontbinding van bijvoorbeeld een ouder/kind maatschap is er geen sprake van afroming als de zoon of dochter het bedrijf zelf voortzet. Hiermee blijft het mogelijk dat ook jonge landbouwers die een bedrijf willen overnemen van een naast familielid dit kunnen doen zonder dat zij hiervoor extra rechten moeten verwerven en financieren. Evenmin vindt er afroming plaats bij de overgang van losse productierechten binnen familieverband (tot de derde graad). Dit is anders in het geval de (jonge) landbouwer ervoor kiest om het bedrijf na overname verder te laten groeien en daarvoor rechten wil kopen of leasen van een andere landbouwer, waarmee geen bloed- of aanverwantschap bestaat. In dat geval vindt er wel afroming plaats, waarbij door te kiezen voor koop of lease deze maar éénmalig wordt toegepast. Het kabinet zal de gevolgen van de afromingsmaatregel voor de financieringslast voor jonge landbouwers in de komende periode nadrukkelijk monitoren, met het oog op het voorkomen van excessen in de markt. Tot slot kunnen jonge landbouwers ook een beroep doen op de subsidieregeling «Vestigingssteun voor jonge landbouwers».

3.2.6 Delegatiegrondslag hoogte afromingspercentages

Om op zo kort mogelijke termijn al effect te merken van de (verhoogde) afromingspercentages, wordt voorgesteld de afromingspercentages bij wet vast te stellen. Het gevolg daarvan is dat bij iedere gewenste aanpassing hiervan een wetswijziging noodzakelijk is. Op basis van reguliere periodieke monitoring wordt de mestproductie in Nederland gevolgd. Om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen binnen een sector die van invloed zijn op de mestproductie in Nederland, is het de wens van het kabinet om een wijziging van het afromingspercentage in de toekomst sneller door te kunnen voeren. Daarom wordt voorgesteld om de hoogte van de afromingspercentages vanaf een later moment bij amvb vast te stellen, waarbij wordt bepaald dat de hoogte van de afromingspercentages niet hoger kunnen zijn dan 30%, zonder dat een wetswijziging nodig is. De reden voor deze getrapte aanpak is dezelfde als toegelicht in 3.1.3 voor het vaststellen van de hoogte van de sectorale productieplafonds.

3.3 Overige wijzigingen

Van de gelegenheid wordt tot slot gebruik gemaakt om artikel 77b van de wet te laten vervallen. Dit betreffen een overgangsbepaling die inmiddels is uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de overgangsbepaling van artikel 75a van de wet. Voorgesteld wordt echter dit artikel niet te laten vervallen maar het anders te formuleren om het overgangsrecht in het kader van onderhavige wijziging te regelen. Zie daarover meer in paragraaf 7 en de artikelsgewijze toelichting.

4 Europese aspecten

4.1 Verplichting tot implementatie

Nederland is verplicht om zijn wetgeving, in dit geval de Meststoffenwet, aan te passen en in lijn te brengen met de voorwaarden uit de derogatiebeschikking. Dat betekent dat de in de wet geregelde mestproductieplafonds moeten worden aangepast en er maatregelen getroffen moeten worden om te voorkomen dat de gewijzigde mestproductieplafonds worden overschreden. Hoe het kabinet dit wil invullen is in paragraaf 3 toegelicht.

4.2 Staatssteun

De wijzigingen raken ook de bepalingen in de Meststoffenwet inzake het fosfaatrechtenstelsel. Dit stelsel is door de Europese Commissie aangemerkt als staatssteun die verenigbaar is met de interne markt. In de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie betreffende het fosfaatrechtenstelsel is vastgelegd dat het sectorplafond voor de fosfaatproductie in de melkveehouderij 84,9 miljoen kilogram is en dat het afomingspercentage 10 procent bedraagt. In verband met de verlagingen van het nationale plafond ingevolge de huidige derogatiebeschikking, is het sectorplafond voor melkvee met ingang van 1 januari 2024 verlaagd en gebeurt dat per 1 januari 2025 opnieuw. Deze verlaging van het sectorplafond voor melkvee noodzaakt ook tot verhoging van het afomingspercentage dat bij verhandeling van fosfaatrechten wordt toegepast. De Europese Commissie is op de hoogte gebracht van de voorgenomen wijzigingen rondom het afromen van productierechten. Dat geldt ook voor het deel van het wetsvoorstel dat regelt dat het sectorplafond voor melkvee en het afomingspercentage bij overgang van fosfaatrechten op enig moment bij amvb kunnen worden vastgesteld. Uiteraard geldt voor die vaststelling dat die net als bij regeling in de wet zelf binnen de kaders van de goedkeuringsbeschikking dient plaats te vinden, wat betekent dat genoemd plafond nooit hoger kan zijn dan 84,9 miljoen kilogram fosfaat en genoemd afomingspercentage nooit lager dan 10 procent.

4.3 Technische voorschriften

Het wetsvoorstel bevat bepalingen die de omvang van de mestproductie en daarmee de facto de veestapel reguleren. Deze bepalingen zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241). Het wetsvoorstel wordt dan ook in het kader van voornoemde richtlijn bij de Europese Commissie genotificeerd.

4.4 Eigendomsregulering bij afoming productierechten

Daar waar de verlaging van de mestproductieplafonds geen directe rechtsgevolgen heeft voor de landbouwer is dat wel het geval met de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van afoming. Voor die wijzigingen wordt daarom toegelicht dat deze in lijn zijn met het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EP EVRM).

Op de productierechten, op de verhandeling waarvan de afoming betrekking heeft, rusten geen zelfstandige eigendomsrechten. Zowel de fosfaatrechten als de varkens- en pluimveerechten begrenzen de productie van dierlijke mest. De Hoge Raad heeft eerder bepaald dat varkensrechten niet als zodanig een vorm van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM) zijn en dat ontneming van die rechten geen eigendomsontneming is. Daarbij zijn niet de productierechten zelf het aanknopingspunt voor de eigendomsbescherming, maar het met die productierechten uitgeoefende bedrijf. Wel kan sprake zijn van regulering van eigendom (HR 16 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493, NJ 2002, 469).

De met dit voorstel beoogde wijzigingen over het afromen van productierechten, zijn dan ook geen ontneming van eigendom, maar uitsluitend (nadere) regulering van eigendom. Van eigendomsregulering is sprake als de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Regulering van eigendom is gerechtvaardigd als deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets (de «fair balance») voldoet.

De *toets van legaliteit* brengt mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast moeten de regels voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) zijn. Aan deze voorwaarde wordt voldaan doordat de verplichting tot afromen bij en de afroompercentages geldend voor de verhandeling van varkens- en pluimveerechten alsmede de verhoging van het afromingspercentage geldend voor de verhandeling van fosfaatrechten in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Datzelfde geldt voor de verplichting tot afroming bij bedrijfsoverdracht en de daarvoor geldende afromingspercentages. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar doordat de artikelen van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijven in welke gevallen wordt overgegaan tot afroming, welke overdrachten zijn uitgezonderd van afroming en wat de omvang van de afroming is die wordt toegepast. Daarnaast is beschreven dat de omvang van de afroming in de toekomst bij amvb kan worden vastgesteld.

De *legitimiteitstoets* houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. Ook hieraan wordt voldaan. Naar het oordeel van het kabinet wordt het afromen bij verhandeling van varkens- en pluimveerechten en bij bedrijfsoverdrachten evenals de verhoging van het afromingspercentage van fosfaatrechten, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van betrokken landbouwers, gerechtvaardigd. Namelijk door het milieubelang (bescherming en verbetering waterkwaliteit) dat is gediend met naleving van de mestproductieplafonds en door het belang van zowel de agrarische sector als geheel als het bredere economische belang mede gelet ook op toeleverende en verwerkende bedrijven dat wordt gediend met het zoveel mogelijk voorkomen van een generieke korting. Daarnaast dragen de bepalingen omtrent afromen ook bij aan vermindering van de druk op de mestmarkt en vermindering van de fraudedruk als gevolg van die druk op de mestmarkt. Ook op die wijze draagt het wetsvoorstel bij aan de waterkwaliteit in Nederland.

De onderhavige aanpassing van de stelsels van productierechten dienen hetzelfde belang als de stelsels zelf. Voor een nadere toelichting op de afweging tussen doel en middel die is gemaakt bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van deze memorie van toelichting. Minder ingrijpende maatregelen, zoals uitstel van afroming bij verhandeling van de varkens- en pluimveerechten of het vaststellen van lagere afromingspercentages, geven onvoldoende zekerheid dat een generieke korting (tijdig) kan worden afgewend.

De *evenredigheidstoets* vraagt tot slot om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel «fair balance», tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. Bij deze beoordeling is onder meer de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Algemeen geldt daarbij dat ondernemingen er rekening mee

moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering.

Het afromen van varkens- en pluimveerechten en de (verhoging van de) afromingspercentages bij overgang van de productierechten hebben betrekking op toekomstige transacties. Landbouwers hebben de vrijheid om gelet op de omvang en verhoging van het afromingspercentage te besluiten geen productierechten te doen overgaan. Alleen in gevallen waarin een landbouwer voorafgaand aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel al wel over een bepaalde veestapel beschikt, maar nog niet over de benodigde hoeveelheid productierechten of een bedrijf overdraagt aan een andere landbouwer, is die keuzevrijheid beperkt. Een landbouwer of een landbouwer die een bedrijf overneemt heeft dan de keuze om óf de omvang van zijn veestapel te verkleinen, óf productierechten te verwerven. Een landbouwer die vee houdt zonder over de hoeveelheid productierechten te beschikken die daarvoor nodig is op jaarbasis, neemt echter een ondernemersrisico. Hij weet immers dat hij de benodigde productierechten later in het jaar alsnog zal moeten verwerven en dat de prijs van die rechten kan fluctueren. Ook landbouwers die jaarlijks een deel van de benodigde rechten leasen kunnen geraakt worden door deze maatregel. Zij hebben de keuze om, als zij niet steeds leasen van en naar hetzelfde bedrijf, in plaats van jaarlijkse lease van rechten over te gaan naar langjarige lease of huurkoop om de kosten van het verkrijgen van extra rechten te beperken.

Voor de evenredigheidstoets is verder van belang de mate waarin het individu wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. De lasten van de verhoging van het afromingspercentage worden verdeeld over de bij de transacties betrokken partijen. De omvang van een eventueel prijseffect per kilo, vermenigvuldigd met het aantal kilo's van een transactie, bepaalt de omvang van de last voor het individu. In 2023 was in totaal sprake van circa 15.069 transacties met gemiddeld 301 kg fosfaatrechten per transactie, circa 1.279 transacties met gemiddeld 791 varkensrechten per transactie en circa 1.295 transacties met gemiddeld 9.308 pluimveerechten per transactie. Een eventuele prijsverhoging van losse productierechten wordt begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Het prijseffect van het afromingspercentage speelt maar een beperkte rol in de prijsvorming als geheel. Het kabinet verwacht niet dat het effect van dit wetsvoorstel op de marktprijs van productierechten tot individuele en excessieve lasten voor de betrokken bedrijven zal leiden.

Als er sprake is van een overdracht van een (deel) van een bedrijf met productierechten kan de hoogte van het afromingspercentage van invloed zijn op de waarde van het bedrijf. De landbouwer die het bedrijf overneemt, kan immers minder dieren houden dan de stalcapaciteit die hij overneemt. Hij moet dan óf minder dieren gaan houden dan de stalcapaciteit die hij heeft, óf extra productierechten verwerven. Dit is ten tijde van de overdracht echter bekend, zodat hij daar met de invulling van de bedrijfsvoering rekening mee kan houden. Landbouwers hebben de vrijheid om te besluiten een bedrijf te doen overgaan. Als overnemende partij zal een landbouwer, om meer dieren te kunnen houden, deze later in het jaar alsnog moeten verwerven, waarbij bekend is dat de prijs van die rechten kan fluctueren. Ook hier wordt niet verwacht dat het effect van het wetsvoorstel op de waarde van bedrijven tot individuele en excessieve lasten zal leiden.

Gelet op het bovenstaande zal de mate waarin een individu wordt geraakt door de inmenging in het eigendomsrecht beperkt zijn. Gezien het doel van de maatregel, wetende dat de mestproductieplafonds in 2025 zonder

het treffen van maatregelen overschreden zullen worden en de bezwaren die kleven aan een generieke korting, is het kabinet van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen over het afromen voldoen aan het evenredigheidsvereiste.

5 Bedrijfs- en milieueffecten

5.1 Bedrijfseffecten

Het verlagen van de maximaal toegestane hoeveelheid stikstof en fosfaat die met dierlijke mest op nationaal en sectoraal niveau geproduceerd mag worden, heeft geen directe bedrijfseffecten. Die effecten ontstaan pas door de maatregelen die worden voorgesteld om aan de verlaagde mestproductieplafonds te voldoen.

Het verhogen van het afomingspercentage bij overgang van fosfaat-rechten en het introduceren van afoming bij overgang van varkens- en pluimveerechten en bij bedrijfsoverdracht zijn maatregelen om de mestproductieplafonds niet te overschrijden. Deze maatregelen zijn van invloed op de handel in en de marktprijs van productierechten en bedrijven.

Mogelijk zullen de lasten van (de verhoging van) het afomingspercentage (gedeeltelijk) worden verdisconteerd in de verkoopprijs van productierechten. Tegelijkertijd zal een dergelijke prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het prijseffect van het afomingspercentage maar een beperkte rol speelt in de prijsvorming als geheel. Het effect dat de verhoging van het afomingspercentage kan hebben op de marktprijs van productierechten, kan gevolgen hebben 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.

De gevolgen van een (verhoging van het) afomingspercentage doen zich vooral voor in de situatie dat een landbouwer bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onvoldoende productierechten heeft om de gewenste hoeveelheid vee te houden, als een landbouwer ervoor kiest het aantal stuks vee dat wordt gehouden uit te breiden, of als een landbouwer zijn bedrijf overdraagt aan een andere landbouwer (buiten familieverband). Ook landbouwers die jaarlijks een deel van de benodigde rechten leasen kunnen geraakt worden door deze maatregel.

De prijs die landbouwers betalen voor de aankoop van een productierecht wordt bepaald door de markt: door vraag en aanbod. In het eerste kwartaal van 2024 is gemiddeld € 58 betaald voor een fosfaatrecht, € 35 voor een varkensrecht en € 25 voor een pluimveerecht. Als een melkveehouder de fosfaatproductie op zijn bedrijf bijvoorbeeld met 440 kilogram wil uitbreiden (overeenkomend met ongeveer 10 melkkoeien), dan moet hij voor 629 kilogram fosfaatrechten verwerven om na de afoming van 30% van de overgedragen fosfaatrechten de stijging van de fosfaatproductie te kunnen verantwoorden. Dat betekent dat deze landbouwer 140 extra fosfaatrechten van € 58 moet verwerven door de verhoging van het afomingspercentage van 10% naar 30%.

Als een varkenshouder het aantal vleesvarkens op zijn bedrijf met bijvoorbeeld 75 stuks wil uitbreiden, moet hij 100 varkensrechten verwerven om na de afoming van 25% van de overgedragen varkensrechten 75 varkens extra te kunnen houden. Deze varkenshouder moet

dus 25 extra varkensrechten van € 35 verwerven door de invoering van afroming bij overgang van varkensrechten.

Als een pluimveehouder het aantal legkippen (ouder dan 18 maanden) op zijn bedrijf met bijvoorbeeld 1.500 stuks wil uitbreiden, moet hij afgerond 1.765 pluimveerechten verwerven om na de afroming van 15% van de overgedragen pluimveerechten 1.500 legkippen extra te kunnen houden. Dat betekent dat deze pluimveehouder 265 extra pluimveerechten van € 25 moet verwerven door de invoering van afroming bij overgang van pluimveerechten.

In 2023 is circa 252.400 kg fosfaat afgeroomd bij een afromingspercentage van 10%. Dit betrof in totaal circa 13.511 transacties met gemiddeld 311 kg fosfaatrechten per transactie. Bij transacties met varkens en pluimveerechten was er in 2023 geen sprake van afroming. Het totaal aantal transacties waarbij varkensrechten zijn overgedragen was in 2023 1.279 met gemiddeld 791 varkens eenheden per transactie. Bij pluimveerechten betrof het circa 1.295 transacties met gemiddeld 9.308 pluimveerechten per transactie. Een groot deel van de transacties van pluimvee- en varkensrechten in 2023 betreft eenjarige lease. Welk gedeelte van de transacties binnen familieband plaatsvindt, is niet bekend. De verwachting is dat het aantal transactie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal afnemen, omdat landbouwers jaarlijks minder rechten gaan leasen. Het aantal transacties in 2025 en de jaren erna, waarbij afroming van toepassing is, is lastig in te schatten en mede afhankelijk van het aantal bedrijven dat gebruik maakt van de beëindigingsregeling Lbv of Lbv-plus.

Van 1 januari 2018 tot 28 februari 2023 werd bij een overdracht van een bedrijf, overdracht van een deel van een bedrijf (splitsing/afsplitsing) of bij het samenvoegen van twee bedrijven in beginsel fosfaatrechten afgeroomd. Bij een bedrijfsoverdracht, samenvoeging, (af)splitsing aan een echtgenoot of geregistreerd partner of een landbouwer in familieverband (de eerste, tweede of derde graad bloed of aanverwantschap) en bij erfopvolging blijft afroming achterwege. Zoals in paragraaf 3.2.3 is toegelicht, oordeelde het CBb in 2023 geoordeeld dat er onvoldoende juridische basis is om bij bedrijfsoverdrachten, waaronder samenvoegingen en (af)splitsingen, fosfaatrechten af te romen. Deze wetwijziging zorgt dat ook in die gevallen productierechten worden afgeroomd en voorkomt daarmee dat afroming bij de overgang van productierechten wordt omzeild. Daarbij worden nadere regels gesteld over de situaties waarin afroming plaatsvindt. De gevolgen van deze wijziging zijn beperkt, omdat RVO tot eind februari 2023 al fosfaatrechten afroomde bij bedrijfs-overdracht en het aantal bedrijfsoverdrachten buiten familieverband, waarop afroming van toepassing is, beperkt is.

5.2 Regeldruk en administratieve lasten

Het verlagen van de maximaal toegestane hoeveelheid stikstof en fosfaat dat met dierlijke mest op nationaal en sectoraal niveau geproduceerd mag worden leidt op zichzelf niet tot regeldrukkosten. Die ontstaan pas door de afromingsmaatregelen die worden voorgesteld om aan de verlaagde plafonds te voldoen. Die maatregelen zien op het verhogen van het afromingspercentage bij overgang van fosfaatrechten, het (behoudens uitzonderingen) afromen van varkens- en pluimveerechten bij overgang van rechten en het afromen van productierechten bij een bedrijfs-overdracht. Daartoe is een kennisgeving nodig. Van de overgang van productierechten en een overdracht van een bedrijf moest al een kennisgeving worden gedaan, en ook werd in geval van een bedrijfs-overdracht met fosfaatrechten tot eind februari 2023 al afgeroomd.

De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten hebben bijna uitsluitend betrekking op het inlezen in de gewijzigde regelgeving en het berekenen van het benodigde aantal productierechten dat men, rekening houdend met de afoming, moet verwerven als de landbouwer meer dieren wil houden of een bedrijf met productierechten wil overnemen. Betrokken landbouwers moeten zich inlezen in de gewijzigde wetgeving voor productierechten en een berekening maken van het aantal rechten dat men nodig heeft. Dit betreft circa 19.425 bedrijven met fosfaatrechten, 5.415 bedrijven met varkensrechten en 3.126 bedrijven. De totale administratieve lasten bedragen hiervoor afgerond € 181.000.

5.3 Adviescollege toetsing regeldruk

De consultatieversie van het wetsvoorstel is op 6 juni 2024 aan ATR aangeboden ter beoordeling¹³. Het definitieve wetsvoorstel, zoals vastgesteld door de ministerraad op 24 juni 2024, bevat ten opzichte van de consultatieversie een gewijzigde paragraaf over de bedrijfseffecten (paragraaf 5.1 en 5.2). Deze gewijzigde paragraaf is ook aan ATR voorgelegd. Op 5 juli 2024 heeft ATR zijn advies uitgebracht. In zijn advies heeft ATR de gewijzigde paragraaf over de bedrijfseffecten niet meege-nomen.

In zijn advies geeft ATR aan geen opmerkingen bij nut en noodzaak van het wetsvoorstel te hebben en geen toereikende maar minder belastende alternatieven te zien. Wel adviseert ATR nader in beeld te brengen wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de rentabiliteit en daarmee de werkbaarheid voor boerenbedrijven en wat de regeldrukkosten van het wetsvoorstel zijn.

Zoals aangegeven is het advies van ATR gebaseerd op de consultatie-versie van het wetsvoorstel. Het definitieve wetsvoorstel bevat een gewijzigde paragraaf over de bedrijfseffecten (paragraaf 5.1 en 5.2) waarin de regeldrukgevolgen reeds zijn verwerkt.

Wat betreft de gevolgen voor rentabiliteit en werkbaarheid wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel ziet op verlaging van de nationale en sectorale mestproductieplafonds. Anders dan ATR veronderstelt ziet het wetsvoorstel niet op een verlaging van het nu op boerenbedrijven rustende fosfaatrecht, varkensrecht of pluimveerecht. De verlaging van de mestproductieplafonds op zichzelf heeft dan ook geen gevolgen voor de rentabiliteit en daarmee de werkbaarheid voor de boerenbedrijven. Anders is dat als een bedrijf het aantal rechten wil uitbreiden door koop of lease, een ander bedrijf wil overnemen of een samenwerking met een ander bedrijf of andere bedrijven wil aangaan. Het wetsvoorstel ziet dan op afoming van de rechten die overgaan (behoudens de uitzonderde situaties), om zo op sectoraal en daarmee nationaal niveau de mestpro-ductie te beperken en daarmee te realiseren dat de mestproductie de (verlaagde) plafonds niet overschrijdt. Over de gevolgen van dit aspect is in bovenstaande paragrafen 5.1 en 5.2 reeds ingegaan.

5.4 Milieueffecten

De wijzigingen ten aanzien van de mestproductieplafonds en het afomen van productierechten in het wetsvoorstel hebben tot doel te borgen dat aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking wordt voldaan met het oog op de doelen van de Nitraatrichtlijn. Daarbij wordt beoogd de mestproductie zodanig te reguleren dat via de productierechtenstelsels en de sectorale mestproductieplafonds geborgd wordt dat de mestproductie

¹³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt (zie ook paragraaf 2.4). Het reguleren van deze productie draagt tevens bij aan het verlichten van de druk op de mestmarkt en daarmee aan de naleving van andere delen van de meststoffenregelgeving. De milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard.

6 Uitvoering en handhaving

Er is een inschatting gemaakt van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering en handhaving. De uitvoering van de fosfaat- en dierrechtenstelsels, 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. Beiden zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en hebben een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets op het wetsvoorstel uitgevoerd¹⁴.

RVO geeft in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De gevolgen van de verlaging van de nationale en sectorale mestproductieplafonds zijn voor de uitvoering beperkt. Wel zal RVO hier in de communicatie aandacht aan moeten besteden. Voor de verhoging van het afomingspercentage bij de overgang van fosfaatrechten en bedrijfsoverdrachten en het invoeren van afromen bij de overgang van varkens- en pluimveerechten zal RVO wijzigingen moeten doorvoeren in de bestaande ICT-systemen en verschillende formulieren moeten aanpassen. Ook is hierbij extra inzet nodig om de communicatie te verzorgen, voornamelijk wat betreft het afromen in geval van bedrijfsoverdracht en overgang van varkens- en pluimveerechten. De wijziging om de hoogte van het afomingspercentage en de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds in de toekomst bij amvb vast te stellen, heeft geen directe gevolgen voor de uitvoering.

RVO geeft aan dat de voorgestelde wijzigingen wel de nodige impact zullen hebben op bedrijven die productierechten moeten aankopen of leasen en op bedrijven die hun bedrijf met productierechten overdragen aan een andere landbouwer. Varkens- en pluimveehouders zijn nog niet bekend met de regels en de gevolgen van het afromen van productierechten, waardoor RVO verwacht dat het aantal vragen hierover bij het klantcontactcentrum zal toenemen. Zeker ook omdat deze wijziging directe financiële gevolgen zal hebben voor bedrijven. Die extra inzet wordt ook verwacht rondom het afromen bij bedrijfsoverdrachten, omdat dit naast duidelijkheid over wanneer er sprake is van een bedrijfsoverdracht en wanneer er afroming plaatsvindt, ook een aantal wijzigingen met zich brengt. Daarnaast zal er voor een kloppende rechtenregistratie nadrukkelijker op het tijdig doorgeven van (bedrijfs)wijzigingen moeten worden gelet.

De NVWA geeft in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets aan dat de voorgestelde verlaging van het mestproductieplafond in combinatie met het uit de markt nemen van productierechten (door afroming) ervoor zorgt dat de mestmarkt op termijn meer in balans komt, wat ten goede komt aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de mestregelgeving. De fraudedruk op het stelsel van productierechten zelf zal door schaarste van productierechten naar verwachting van de NVWA echter niet afnemen. Dit wetsvoorstel heeft directe gevolgen en raakt een grote groep landbouwers en het is niet uit te sluiten dat bedrijven willen voorkomen dat bij overgang van productierechten en bedrijfsoverdracht

¹⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

afroming plaatsvindt. Om risico's en oneigenlijke constructies zoveel mogelijk in te perken is extra capaciteit voor handhaving en toezicht nodig.

Verder is de verwachting dat de voorgestelde wijzigingen rondom het afromen van productierechten geen substantiële gevolgen heeft voor het aantal beroepsprocedures. Het is niet aannemelijk dat het wetsvoorstel tot een grote stijging van het aantal beroepsprocedures zal leiden. Daarbij is ook gekeken naar ervaringen uit het verleden. Het systeem rondom de (registratie van de) overgang van productierechten is een bestaand systeem, waarbij de huidige wet al afroming bij overgang van fosfaat-rechten kent. Het wetsvoorstel voegt hier afroming in geval van overgang van varkens- en pluimveerechten en bedrijfsoverdracht aan toe. De procedures rondom de invoering van het fosfaatrechtensysteem, waar afroming onderdeel van was, zagen voornamelijk op de toekenning en vaststelling van het aantal fosfaat-rechten en beperkt op het afromen in geval van overgang van deze rechten. Er is geen reden aan te nemen dat dit anders zal zijn voor de afroming bij overgang van varkens- en pluimveerechten. De tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij de overgang van fosfaat-rechten in de periode juni 2019 tot en met mei 2022 heeft evenmin tot extra bezwaren en extra beroepsprocedures geleid. Voor het afromen van fosfaat-rechten in geval van een bedrijfsoverdracht is ook van belang dat een aantal beroepsprocedures ging over de grondslag van het afromen in die gevallen. Het onderhavige wetsvoorstel herstelt deze grondslag en verduidelijkt daarnaast de situaties waarin sprake is van een uitzondering op deze afroomplicht. Gelet op de gevolgen van het afromen als sprake is van een uitzondering, is de verwachting dat dit opnieuw tot een aantal procedures leiden, maar dit zal beperkt in aantal zijn.

7 Consultatie

Het ontwerp van het wetsvoorstel is, mede gelet op artikel 8 van het Verdrag van Aarhus, gepubliceerd voor internetconsultatie. In de periode van 31 mei 2024 tot en met 17 juni 2024 konden reacties worden ingestuurd. In totaal zijn 280 consultatiereacties ontvangen van zowel particulieren en veehouders als (agrarisch) adviesbureaus. Ook de sectorpartijen Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP), De Natuurweide, Agractie, Dutch Dairymen Board (DDB), Caring Farmers, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) en Vee&Logistiek Nederland hebben een reactie uitgebracht. Uit de reacties blijkt dat er verschillend naar de voorgestelde wijzigingen wordt gekeken en er ook verschillen tussen de sectoren bestaan.

De regering heeft alle consultatiereacties, argumenten en accenten gewogen en heeft het wetsvoorstel naar aanleiding hiervan op een enkel punt aangepast. Het gaat te ver om alle reacties afzonderlijk te behandelen. Daarom wordt hieronder per onderwerp ingegaan op de reacties.

– Algemene reacties over het mestbeleid

Meerdere reacties gaan in op het mestbeleid in bredere zin of politieke ontwikkelingen. Daarbij gaat het onder meer over de wenselijkheid en inhoud van de geldende derogatiebeschikking, het verlies aan plaatsingsruimte voor dierlijke mest, de problematische situatie op de mestmarkt, opmerkingen over maatregelen uit het 7^e actieprogramma nitraatrichtlijn (bijvoorbeeld kalenderlandbouw), over kunstmest, over voedselzekerheid, en over nut en noodzaak van het «Plan van aanpak mestmarkt».

In algemene zin begrijpt het kabinet dat er veel zorgen leven over de situatie op de mestmarkt, omdat deze ingrijpend kan zijn voor bedrijven. Dat is ook reden geweest voor het kabinet om te komen met een plan van aanpak voor de situatie op de mestmarkt, omdat de urgentie groot is. Voor opmerkingen over het mestbeleid in bredere zin en overige politieke ontwikkelingen geldt dat zij niet zien op de inhoud van dit wetsvoorstel. Daarom wordt hier geen inhoudelijke reactie gegeven.

Daarnaast zijn er opmerkingen gemaakt over de noodzaak voor het verlagen van de nationale mestproductieplafonds en over de demissionaire status van het kabinet. Met dit wetsvoorstel wordt de voorwaarde uit de derogatiebeschikking, dat de mestproductie op nationaal niveau per 1 januari 2025 wordt verlaagd met ongeveer 10 procent, geïmplementeerd. Daartoe moet het wetsvoorstel per 1 januari 2025 in werking treden. Het betreft hier een dwingende verplichting. Daarnaast zijn de voorgenomen wijzigingen rondom de mestproductieplafonds en de te treffen maatregelen om te voldoen aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking reeds eerder gedeeld. Hierbij wordt verwezen naar onder meer de Kamerbrief van 5 december 2023 en het op 5 april 2024 aangeboden «Plan van aanpak mestmarkt»¹⁵, evenals onder meer het Commissiedebat Mestbeleid van 25 april 2024 waar de voornemens uitgebreid zijn besproken en is aangekondigd dat het wetsvoorstel op korte termijn in internetconsultatie zou gaan.

– Verdeling sectorplafonds en afroaming

Diverse reacties gaan over de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds. Vanuit de pluimveesector wordt aangegeven dat zij tegen een gelijke verlaging van de sectorplafonds zijn, omdat de pluimveesector beperkt in omvang is, de mestproductie in de afgelopen jaren al fors is afgenomen en 95% van de pluimveemest wordt verwerkt en daarmee buiten de Nederlandse landbouw afgezet. Vanuit de varkenshouderij wordt aangegeven dat zij al jaren minder mest produceren dan het voor hen geldende mestproductieplafond als gevolg van afname van de POR-rechten, de subsidie sanering varkenshouderijen (Srv) en autonome ontwikkelingen (waaronder voerefficiëntie en reductie van het aantal dieren). Daarnaast verwerken ook zij een groot deel van de mest. Deze partijen verzoeken om de voorgestelde generieke verlaging van de sectorale mestproductieplafonds te herzien en meer af te stemmen op de impact van de sector op de totale mestproductie.

Met dit wetsvoorstel worden de sectorale mestproductieplafonds voor de sectoren melkvee, varkens en pluimvee in lijn gebracht met het vanuit de derogatiebeschikking geldende nationale mestproductieplafond. De som van deze zogenoemde sectorale mestproductieplafonds en de productie ruimte van de categorie overig samen mag niet hoger zijn dan de op nationaal niveau toegestane maximale hoeveelheid dierlijke mest. Daarvoor telt alle dierlijke mest die *geproduceerd* wordt mee, ongeacht of die mest al dan niet op de Nederlandse mestmarkt geplaatst wordt en daarmee bijdraagt aan de druk op de mestmarkt. Daarom geldt ook voor bijvoorbeeld de productie van pluimveemest (uitgedrukt in kg fosfaat en stikstof) het sectorale mestproductieplafond, ondanks dat deze mest voor het overgrote deel verwerkt wordt.

Een aantal sectorpartijen heeft aangegeven te verwachten dat de mestproductie van pluimvee en varkens eind 2025 reeds onder de dan geldende sectorplafonds zullen uitkomen, waardoor afroaming niet nodig

¹⁵ TK 2022/23, 33 037, nr. 523 en Bijlage bij Lijst van vragen en antwoorden over de mestmarktcrisis (Kamerstukken II 2023/24, 33 037, nr. 533)

is. Zij stellen voor afroming voor deze sectoren niet te starten, dan wel de invoering daarvan verder uit te stellen.

Mede gelet op de consultatiereacties, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de daarna verkregen inzichten in de verwachte mestproductie 2024, heeft het kabinet besloten de sectorale mestproductieplafonds ten opzichte van de consultatieversie aan te passen. Dit is toegelicht in paragraaf 3.1.2. Ook als rekening wordt gehouden met deelname aan de landelijke beëindigingsregelingen, is de verwachting van het kabinet dat de aangepaste sectorale mestproductieplafonds worden overschreden. Daarom voorziet dit wetsvoorstel voor alle drie de sectoren in afroming, waarbij de hoogte van het afromingspercentage is afgestemd op de vastgestelde restopgave onder het sectorplafond. Zowel kabinet, als de Tweede Kamer (motie Grinwis¹⁶), hebben eerder aangegeven er alles aan te willen doen om een generieke korting te voorkomen, dan wel deze zo klein als mogelijk te laten zijn. Afroming van productierechten bij overgang van rechten is daar onderdeel van. Zoals ook in paragraaf 3.2.6 is toegelicht, zorgt de mogelijkheid om de hoogte van het afromingspercentage bij amvb te kunnen vaststellen voor flexibiliteit, waarmee het eenvoudiger wordt om het afromingspercentage voor een sector aan te passen als daar reden toe is.

– Afromen bij lease productierechten

Er zijn meerdere reacties ontvangen die zien op de gevolgen van de afroming op het jaarlijks leasen van productierechten in de varkens- en de pluimveehouderij. Zij geven aan dat financiering van rechten moeilijk is en dat lease daardoor voor hen noodzakelijk is. Daarnaast geven zij aan dat er jaarlijks veel verschil is in de bezetting op een bedrijf door bijvoorbeeld leegstand. Hierdoor wordt kortdurende lease bemoeilijkt, wat de flexibiliteit in de bedrijfsvoering vermindert.

Het kabinet heeft deze reacties gewogen en aanleiding gezien een wijziging in het wetsvoorstel door te voeren, waarmee voorkomen wordt dat de bedrijfsvoering op deze bedrijven door de afromingsmaatregel ingrijpender wordt gewijzigd dan nodig, maar het effect van de maatregel niet teniet wordt gedaan. De wijziging houdt in dat varkens- en pluimveehouders jaarlijks rechten kunnen blijven leasen om flexibel te kunnen inspelen op de actuele en specifieke situatie op het bedrijf, en jaarlijkse fluctuaties in dierenaantallen kunnen opvangen. Net als bij langjarige lease wordt wel bij de eerste heenlease binnen een kalenderjaar afgeroomd. Als op een later moment opnieuw sprake is van kortdurende lease tussen dezelfde bedrijven en voor dezelfde hoeveelheid rechten als de eerste heen- en teruglease binnen een kalenderjaar mét afroming, dan vindt er geen afroming plaats. In paragraaf 3.2.2.2 van de toelichting is dit nader toegelicht.

– Vaststellen hoogte afromingspercentage en sectorale plafonds bij amvb

Meerdere partijen hebben in hun reactie aandacht gevraagd voor de onwenselijkheid van het vaststellen van de sectorale productieplafonds en afromingspercentages bij amvb. Daarbij werd onder meer opgemerkt dat dit niet getuigt van een democratisch proces, het parlement niet is betrokken en er in die gevallen risico op willekeur ontstaat, waarbij een Minister te veel vrijheid krijgt om zaken zelfstandig te regelen. Het kabinet deelt de opvatting dat sprake moet zijn van een zorgvuldig proces en van een zorgvuldige afweging van wat op welk niveau van regelgeving geregeld dient te worden. Daarvan is in dit geval sprake, zie over de

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 142

afweging de onderdelen 3.1.3 en 3.2.6 van deze memorie. Omdat een delegatiegrondslag niet anders dan met instemming van het parlement in een wet kan worden opgenomen is er eveneens sprake van een zorgvuldig proces. Opgemerkt zij daarbij dat een amvb een besluit van de regering is als geheel, niet van een enkele Minister. Tevens is van belang dat elk besluit van overheidswege, dus ook een amvb, goed onderbouwd moet (kunnen) worden, dus ook de proportionaliteit van de maatregelen die erin zijn opgenomen. Als dat niet zo is zal dat in het geval van een amvb ook tot kritische vragen van de Afdeling advisering van de Raad van State leiden.

Met de delegatiegrondslag voor de hoogte van het afromingspercentage wordt beoogd het afromingspercentage te kunnen wijzigingen zodra blijkt dat daar gelet op de situatie ruimte voor is, zonder dat daarvoor een wetgevingsprocedure met bijbehorend, langere, tijdspad nodig is. Dat zou immers betekenen dat het afromingspercentage niet eerder gewijzigd kan worden dan dat de wet is gewijzigd. Het kabinet acht dat onwenselijk. Met de vormgeving van de delegatiegrondslag is geborgd dat het percentage niet hoger kan worden vastgesteld dan 30%. En mocht een verhoging, na een eventuele eerdere verlaging in de toekomst aan de orde zijn, geldt bovenstaande ook. Ook in dat geval zal de wijziging aan de vereisten van proportionaliteit en evenredigheid moeten voldoen, en kan het percentage niet op meer dan 30% worden vastgesteld.

Zoals in paragraaf 3.1.3 is toegelicht is het voorstelbaar dat de mestproductie binnen en tussen sectoren in de toekomst wijzigt, waardoor het wenselijk kan zijn de beschikbare mestproductieruimte op een andere wijze over de sectoren te verdelen. Gedacht kan worden aan een situatie waarbij de mestproductie binnen een sector ruimschoots onder het plafond is gekomen, maar voor een andere sector niet. Een gewijzigde verdeling kan dan wenselijk zijn om latente ruimte te herverdelen. Het kabinet acht het wenselijk dat die mogelijkheid bestaat zonder dat hiervoor een wetgevingsprocedure doorlopen moet worden. Ook hierbij geldt dat een andere wijze van verdeling bij amvb voldoende onderbouwd moet zijn, en niet voor een bepaalde sector onevenredig nadelig mag uitpakken. Bij die onderbouwing moeten alle relevante feiten en belangen worden betrokken, waaronder – deze factor kwam in de internetconsultatiereacties specifiek terug – de voor een specifieke sector bestaande duurzaamheidsopgave en de daarvoor benodigde mestproductieruimte. Ook zal een gewijzigde verdeling zich in juiste mate tot het geldende nationale mestproductieplafond moeten verhouden met daaronder ook een proportionele mestproductieruimte voor de overige diercategorieën. Het nationale mestproductieplafond kan alleen gewijzigd worden met een wetswijziging.

Voor zover de reacties gaan over de verhouding van de maatregelen tot het eigendomsrecht, wordt verwezen naar paragraaf 4.4. In die paragraaf is uitgebreid op dit onderwerp ingegaan.

– Bedrijfsoverdrachten

Verschillende partijen hebben verzocht om geen afroming toe te passen bij gehele bedrijfsoverdrachten, omdat dit bedrijfsovernames belemmert. Ook wordt het bezwaarlijk gevonden dat een bedrijfsoverdracht naar een niet-familieelid wordt afgeroomd. Dat staat jonge landbouwers die niet op een boerderij zijn geboren eraan in de weg om een bedrijf over te nemen, wat gelet op de vergrijzing van de sector en vele bedrijven zonder bedrijfsopvolger onwenselijk is. Daarnaast brengen steeds meer veehouders hun bedrijf onder in een BV-vorm en zij zullen daarbij geconfronteerd worden met afroming. Hoewel LTO aangeeft dat het

begrijpelijk is dat onwenselijke constructies voorkomen moeten worden, stelt zij dat dit niet de daadwerkelijke praktijk in de weg kan staan. Hierover wordt opgemerkt dat het kabinet aanpassing van het wetsvoorstel hiervoor niet wenselijk acht en dat de consultatie op dit punt niet tot nieuwe inzichten heeft geleid. Zoals eerder is toegelicht heeft het vrijstellen van bepaalde groepen bedrijven van afroming tot gevolg dat er minder kilogrammen fosfaat of minder dierrechten worden afgeroomd en dat het risico toeneemt dat de sectorale mestproductie niet onder de plafonds in 2025 uitkomt. In dat geval is een generieke korting nodig om de mestproductie onder het plafond te laten uitkomen, of zal de generieke korting hoger zijn dan nodig was geweest als overgegaan was tot afroming. Voor een effectieve afromingsmaatregel ter voorkoming van een generieke korting is het noodzakelijk het aantal specifieke groepen waarvoor voorzien wordt in een uitzondering, zo beperkt mogelijk te houden. Zie hierover ook wat al is opgemerkt in paragraaf 3.2.3 en 3.2.4.

– Jonge landbouwers

In de reacties is aangegeven dat jonge landbouwers een uitzonderingspositie moeten krijgen bij het afromen, omdat het voor hen anders na een bedrijfsovername moeilijk dan wel onmogelijk wordt om rechten bij te kopen, als gevolg waarvan hun toekomstperspectief verslechtert. Dat is onwenselijk in een sterk vergrijzende sector. Daarnaast merken zij op dat bij melkvee een verhoging van het afromingspercentage de prijzen van de rechten zullen stijgen en de handel in rechten zal afnemen, met waarschijnlijk een negatief effect.

Het kabinet merkt hierover op dat zoals is toegelicht in paragraaf 3.2.5 er geen afroming van productierechten plaatsvindt bij een bedrijfsoverdracht in familieverband (tot de derde graad) en bij erfopvolging. In paragraaf 3.2.4 is toegelicht in welke specifieke gevallen er geen sprake is van afroming. Als er sprake is van een overdracht van een (deel) van een bedrijf met productierechten buiten familieverband kan de hoogte van het afromingspercentage van invloed zijn op de waarde van het bedrijf. De verwachting is dat deze afroming (gedeeltelijk) worden verdisconteerd in de aankoopprijs van het bedrijf. De landbouwer die het bedrijf overneemt, kan immers minder dieren houden dan de stalcapaciteit die hij overneemt en zal extra rechten moeten verwerven om de afroming te compenseren. Het kabinet acht aanpassing van het wetsvoorstel hierop niet wenselijk. Zoals eerder is toegelicht heeft het vrijstellen van bepaalde specifieke groepen, zoals bijvoorbeeld jonge boeren tot gevolg dat er minder kilogrammen fosfaat of minder dierrechten worden afgeroomd en het risico toeneemt dat de sectorale mestproductie niet onder de plafonds in 2025 uitkomen.

– Biologische landbouwers

Vanuit de biologische sector wordt opgemerkt dat zij geen deel uitmaken van het mestprobleem en juist deel van de oplossing zijn als meer bedrijven omschakelen naar de biologische landbouw. Het afromen van productierechten zou het omschakelen naar biologische landbouw belemmeren. Zij stellen daarom voor om geen productierechten af te romen bij overgang van rechten tussen biologische bedrijven. Daarnaast willen zij gevrijwaard worden van een generieke korting. Het kabinet merkt hierover op dat het mestproductieplafond ziet op alle dierlijke mest die geproduceerd wordt in Nederland. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen mest van dieren die biologisch of in de gangbare veehouderij gehouden worden. Biologische mest telt daarom ook mee voor zowel het nationale als de sectorale mestproductieplafonds.

Als gekozen zou worden om bepaalde groepen bedrijven geheel vrij te stellen van afroming, bestaat het risico dat sectorale mestproductie niet onder de plafonds in 2025 uitkomen. In dat geval is dan toch een generieke korting nodig om de mestproductie onder het plafond te laten uitkomen, en zal de generieke korting hoger zijn dan nodig was geweest als overgegaan was tot afroming. Gelet op de motie van het lid Grinwis⁸ waarin wordt opgeroepen al het mogelijke te doen om een generieke korting op de fosfaatrechten te voorkomen, zet het kabinet in op de afroming bij de overgang van productierechten en bedrijfsoverdrachten en worden uitzonderingen voor specifieke groepen zoveel mogelijk beperkt.

Wat betreft de consultatiereacties over de generieke korting, wordt opgemerkt dat deze in de melkveehouderij alleen van toepassing is voor de niet-grondgebonden bedrijven. Dit zijn bedrijven die, gelet op de fosfaatruimte, de op het bedrijf geproduceerde mest niet volledig op het eigen land kunnen aanwenden en een deel moeten afvoeren. De verwachting is dat veel biologische melkveebedrijven grondgebonden zijn.

– Duur consultatieperiode en Verdrag van Aarhus

In reactie op verschillende opmerkingen over de termijn van de consultatieperiode en het Verdrag van Aarhus merkt het kabinet het volgende op. Uit artikel 8 van het Verdrag van Aarhus volgt dat inspraak wordt bevorderd bij voorbereiding van wet- en regelgeving die ziet op milieuaangelegenheden (waaronder volgens EU-recht de Nitraatrichtlijn), en met het resultaat van de inspraak zoveel mogelijk rekening wordt gehouden. Met onderhavig wetsvoorstel worden de voorwaarden uit de derogatiebeschikking geïmplementeerd. Daartoe moet het wetsvoorstel per 1 januari 2025 in werking treden. Onderdeel van een wetgevingsprocedure is de internetconsultatie, omdat in het wetsvoorstel wel sprake is van implementatie maar niet uitsluitend van een op een implementatie. Daarom is het publiek via internetconsultatie de mogelijkheid gegeven te reageren op eventueel resterende mogelijkheden waarover het publiek nog niet in de gelegenheid is geweest een zienswijze te geven in eerdere fasen van de besluitvorming. Bij de keuze voor de termijn van de internetconsultatie is er rekening mee gehouden dat de voorgenomen wijzigingen rondom de mestproductieplafonds en de te treffen maatregelen om te voldoen aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking reeds eerder gedeeld zijn. Hierbij wordt verwezen naar onder meer de Kamerbrief van 5 december 2023 en het op 5 april 2024 aangeboden «Plan van aanpak mestmarkt»¹⁷, evenals het Commissiedebat Mestbeleid van 25 april 2024 waar de voornemens uitgebreid zijn besproken. In beginsel duurt een internetconsultatie minimaal vier weken, maar die termijn is verkort naar twee en een halve week vanwege de doorlooptijd van de wetgevingsprocedure, de Europese verplichting om het wetsvoorstel op 1 januari 2025 in werking te laten treden en de hierboven geschetste voorgeschiedenis. Betrokkenen hebben dan ook ruim langer de tijd gehad om zich een oordeel over het voorstel te vormen en de sectorpartijen zijn ruim van tevoren betrokken. Dit rechtvaardigt de conclusie dat de consultatieperiode niet te kort is geweest, zodat geen sprake is van strijdigheid met het Verdrag van Aarhus.

¹⁷ TK 2022/23, 33 037, nr. 523 en Bijlage bij Lijst van vragen en antwoorden over de mestmarktcrisis (Kamerstukken II 2023/24, 33 037, nr. 533)

8 Overgangsrecht

Voor de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 32, 32a en 33 is onmiddellijke inwerkingtreding niet wenselijk. Daarom wordt in artikel 75a van dit wetsvoorstel overgangsrecht geregeld (artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel). Dat wordt hier toegelicht.

De afroming bij overgang van productierechten naar een andere landbouwer vindt plaats op het moment van registratie van de kennisgeving van die overgang. Met inwerkingtreding van artikel I, onderdelen B en C, van dit wetsvoorstel, vindt bij de overgang van productierechten afroming plaats. Het gaat daarbij om het aantal productierechten waarvoor de kennisgeving van overgang wordt gedaan overeenkomstig artikel 27, eerste lid, van de wet. Om te voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot een verhoging van het afromingspercentage bij de overgang van productierechten waarvan reeds voor inwerkingtreding van artikel I, onderdelen B en C, een kennisgeving is gedaan, wordt aan dit wetsvoorstel eerbiedigende werking toegekend. Artikel 75a, eerste lid, van de wet bepaalt dat het recht zoals dat gold op het moment van de kennisgeving blijft gelden, als reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang is ontvangen door de Minister. Dat betekent dat in dat geval het afromingspercentage van 10% van toepassing blijft bij overgang van fosfaatrechten en dat er geen afroming plaatsvindt bij de overgang van varkens- en pluimveerechten. Daarbij geldt dat sprake moet zijn van een definitieve, volledig ingevulde kennisgeving die door beide partijen is ondertekend. Het is overigens niet mogelijk om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang van fosfaatrechten met terugwerkende kracht te laten registreren om toepassing van het verhoogde afromingspercentage te voorkomen.

Bij de afroming van productierechten in geval van een bedrijfsoverdracht is dit iets anders. In dat geval vindt de afroming plaats op het moment van de bedrijfsoverdracht zelf, nadat daarvan kennis is gegeven. Dat betekent dat een bedrijfsoverdracht al kan hebben plaatsgevonden voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, terwijl de kennisgeving en registratie daarvan pas daarna plaatsvinden. Om te voorkomen dat de op het bedrijf rustende productierechten in dat geval worden verlaagd, bepaalt artikel 75a, tweede lid, van de wet dat bij een bedrijfsoverdracht geen afroming plaatsvindt, als de bedrijfsoverdracht heeft plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 33. Voorwaarde daarbij is dat binnen 30 dagen na de bedrijfsoverdracht daarvan kennis wordt gegeven bij Onze Minister. Het is dus niet mogelijk om ruim (meer dan 30 dagen) na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel afroming te voorkomen door een bedrijfsoverdracht te laten plaatsvinden met terugwerkende kracht tot voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In dat geval wordt namelijk niet voldaan aan de voorwaarde van het overgangsrecht dat binnen 30 dagen na de bedrijfsoverdracht kennis is gegeven van die bedrijfsoverdracht.

Wanneer de hoogte van de afromingspercentages na inwerkingtreding van artikel II, onderdelen B, C en D, van dit wetsvoorstel bij amvb worden vastgesteld, werkt die wijziging onmiddellijk. Dat wil zeggen dat het bij amvb bepaalde afromingspercentage zal gelden voor elke overgang van een productierecht waarvan op dat moment nog geen kennisgeving is geregistreerd. Ook als al wel een kennisgeving is gedaan, maar nog geen registratie heeft plaatsgevonden, zal dus het op grond van die amvb geldende afromingspercentage gelden. Het bij amvb bepaalde afromingspercentage zal tevens gelden voor elke bedrijfsoverdracht die na inwerkingtreding van dat artikel heeft plaatsgevonden. Dit heeft voor wat

betreft fosfaatrechten geen nadelige gevolgen, omdat de hoogte van de bij amvb vastgestelde afomingspercentages niet hoger kan zijn dan het dan al geldende afomingspercentage van 30%. Anders is dit voor varkens- en pluimveerechten, waar het afomingspercentage met inwerkingtreding van deze wet lager is dan het bij amvb maximaal kan worden vastgesteld. Als het op een bepaald moment wenselijk is bij amvb een hoger afomingspercentage (zijnde maximaal 30%) vast te stellen, kan op dat moment bekeken worden of het wenselijk is daarbij overgangsrecht op te nemen.

9 Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt, met uitzondering van artikel I, onderdeel A, in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillen. Voor artikel I, onderdeel A (mestproductieplafonds), dat gelet op de derogatiebeschikking op 1 januari 2025 in werking moet treden, is voorzien in inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2025. Beoogd wordt het wetsvoorstel voor wat betreft de onderdelen B, C, D en E van artikel I zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, zodat de opgenomen maatregelen zo spoedig mogelijk kunnen bijdragen aan de opgave de dierlijke mestproductie onder het op grond van de derogatiebeschikking per 2025 geldende mestproductieplafond te brengen. Gelet op het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel zal daarbij zowel voor inwerkingtredingstijdstip als invoeringstermijn worden afgeweken van het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten voor regelgeving. Op een later moment, mogelijk al in (de loop van) 2025, kunnen de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds en de hoogte van de verschillende afomingspercentage bij amvb worden vastgesteld. Artikel II treedt daarom op later moment in werking, wat verschillend kan zijn voor de verschillende onderdelen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A

Artikel I, onderdeel A, wijzigt het in artikel 18a opgenomen nationale mestproductieplafond (eerste lid) alsmede de sectorale mestproductieplafonds (tweede, derde en vierde lid), en brengt deze daarmee in overeenstemming met de derogatiebeschikking. In het algemeen deel van deze toelichting is dit nader toegelicht.

Met artikel II, onderdeel A, wordt tevens een tweede wijziging van artikel 18a, tweede, derde en vierde lid, voorgesteld. Het gaat hier om een op een later moment in werking tredende delegatiegrondslag voor de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds. Hierdoor kan, met het oog op de gewenste flexibiliteit, de verdeling van de sectorale plafonds bij amvb kan worden vastgesteld. Op die manier kan de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds op het moment dat daar aanleiding toe is, gewijzigd worden zonder dat daarvoor een nieuwe wetwijziging nodig is.

Het vaststellen van de sectorale mestproductieplafonds bij amvb wordt aan de bovenkant begrensd door de omvang van het nationale mestproductieplafond. Dit betekent dat de omvang van de sectorale mestproductieplafonds gezamenlijk het nationale mestproductieplafond niet mogen overstijgen. Specifiek voor het sectorale mestproductieplafond voor melkvee geldt vanuit de staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtstelsel door de Europese Commissie dat het mestproductieplafond voor wat betreft de omvang het aantal kilogrammen fosfaat niet meer mag bedragen dan 84,9 miljoen kilogrammen.

Artikel I, onderdelen B en C

Artikel I, onderdeel B, wijzigt de regeling omtrent afroming van varkens- en pluimveerechten in artikel 32 en bepaalt dat bij overgang van deze rechten wordt afgeroomd met 25% respectievelijk 15%. De vergroting van het varkens- en pluimveerecht wordt na de kennisgeving van overgang bij de ontvangende landbouwer beperkt tot respectievelijk 75% en 85%. De achtergrond hiervan is in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 toegelicht. Het artikel is in lijn gebracht met het huidige artikel 32a, waarin de afroming van fosfaatrechten is geregeld. Artikel I, onderdeel C, wijzigt daarnaast het afromingspercentage in artikel 32a en bepaalt dat fosfaatrechten voortaan bij overgang worden afgeroomd met 30%. Dit is eveneens in paragraaf 3.2.1 toegelicht.

De onderdelen B en C voeren tevens het nieuwe tweede lid van artikel 32 in en wijzigen het tweede lid van artikel 32a. Hiermee wordt geborgd dat de uitzonderingen op de afromingsplicht voor de verschillende productierechtenstelsels gelijk zijn. Het gaat daarbij om het achterwege blijven van afroming in geval van een overgang van productierechten binnen familieverband. Dit is in paragraaf 3.2.2 reeds toegelicht. Daarvoor wordt aan artikel 32a, tweede lid, toegevoegd dat afroming niet van toepassing is bij overgang naar een echtgenoot of geregistreerd partner. Dit element komt ook terug in de voorgestelde wijziging van artikel 33 over afromen in geval van bedrijfsoverdracht. Zie daarover meer in paragraaf 3.2.4 en de toelichting daarop op artikel I, onderdeel D, hieronder.

Net als bij de overgang van fosfaatrechten wordt ook voor de overgang van varkens- en pluimveerechten voorgesteld dat in geval van kortdurende lease (heen en weer lease binnen één kalenderjaar) maar één keer wordt afgeroomd. Dit betekent dat er, net als bij fosfaatrechten, geen afroming plaatsvindt, als een varkens- of pluimveerecht teruggaat naar het bedrijf waarvan het eerder datzelfde kalenderjaar is ontvangen. Dit is geregeld in het voorgestelde tweede lid (nieuw), onderdeel c, van artikel 32 (artikel I, onderdeel B). In aanvulling hierop wordt voorgesteld dat er geen afroming plaatsvindt, als op een later moment opnieuw sprake is van kortdurende lease van varkens- en pluimveerechten tussen dezelfde bedrijven. In dat geval vindt bij een volgende kortdurende lease tussen deze zelfde bedrijven zowel bij het heen als bij het terug leasen geen afroming plaats. Voorwaarde is dat opnieuw sprake is van kortdurende lease, en het aantal rechten dat «heen» gaat, in hetzelfde kalenderjaar ook weer «terug» gaat. Het aantal rechten waarop deze uitzondering in het derde lid van toepassing is, is ten hoogste het aantal rechten dat de ontvanger met toepassing van voorgesteld artikel 32, tweede lid, onderdeel c, bij de «heenlease» na afroming verkreeg. Deze uitzondering vervalt met ingang van 1 januari 2030. Dit is geregeld in het voorgestelde nieuwe derde en vijfde lid van artikel 32 (artikel I, onderdeel B).

De uitzonderingen op het afromen bij de overgang van fosfaatrechten, geregeld in het derde en vierde lid van artikel 32a, worden niet overgenomen in artikel 32. De reden daarvoor is dat het daar gaat om situaties die specifiek zijn voor de melkveesector.

Artikel II, onderdelen B en C

Artikel II, onderdelen B en C, behelzen een tweede wijziging van de artikelen 32 en 32a, die later in werking treedt dan de wijziging van die artikelen voorgesteld in artikel I. De onderdelen bevatten een delegatiegrondslag om de hoogte van het afromingspercentage bij amvb vast te stellen. Om op zo kort mogelijke termijn al effect te sorteren en het risico op vertraging zo klein mogelijk te houden wordt voorgesteld het

afomingspercentage eerst bij wet vast te stellen (artikel I, onderdelen B en C) en later bij amvb. Zie hierover ook paragraaf 3.2.5 van het algemeen deel van deze memorie. Op die manier kan afoming bij overgang van varkens- en pluimveerechten op zo kort mogelijke termijn ingevoerd worden, en het afomingspercentage bij overgang van fosfaatrechten worden verhoogd. Op een later moment kan artikel II, onderdelen B en C, in werking treden, waarna het afomingspercentage bij amvb kan worden gewijzigd of verlaagd. Hierbij is geborgd dat het afomingspercentage niet hoger dan op 30% kan worden vastgesteld. Specifiek voor het afomen bij overgang van fosfaatrechten, is tevens geborgd dat het percentage niet lager kan zijn dan 10% (onderdeel C). Dat percentage is namelijk het uitgangspunt waarop de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie voor het fosfaatrechtenstelsel is gebaseerd. In lijn met het huidige artikel 32 is tevens een vierde lid aan artikel 32 toegevoegd, waarmee is bepaald dat voor verschillende groepen van gevallen een verschillend afomingspercentage kan worden vastgesteld (onderdeel B). Dat betekent dat, als daar reden voor is, net als voorgesteld in artikel I, onderdeel B, kan worden bepaald dat er bij overgang van varkensrechten een ander afomingspercentage kan worden vastgesteld dan bij een overgang van pluimveerechten.

Artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel D

Artikel I, onderdeel D, zorgt dat productierechten voortaan ook worden afgeroomd als sprake is van een bedrijfsoverdracht. De bepalingen van dit onderdeel zijn uitvoerig toegelicht in paragraaf 3.2.3 en 3.2.4 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. Gelet op de vele wijzigingen is ervoor gekozen het artikel in zijn geheel te wijzigen.

Allereerst bepaalt het eerste lid dat het op bedrijf rustende productierecht bij bedrijfsoverdracht wordt verlaagd. De hoogte van de afomingspercentages in de onderdelen a, b en c, is gelijk aan de percentages in geval van overgang van productierechten. Dat betekent dat varkensrechten, pluimveerechten en fosfaatrechten bij een bedrijfsoverdracht worden afgeroomd met respectievelijk 25%, 15% en 30%. Het tweede lid verduidelijkt vervolgens wat wordt verstaan onder een bedrijfsoverdracht bedoeld in het eerste lid, namelijk een wijziging van de landbouwer die het bedrijf voert. In de onderdelen a tot en met d wordt aangegeven in welke gevallen daar in ieder geval sprake van is. In paragraaf 3.2.3.1 is dit uitgebreid toegelicht. In het nieuwe voorgestelde vijfde lid worden de uitzonderingen, zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.2.4 op het afomen bij bedrijfsoverdracht ingevuld.

Het derde lid bepaalt dat van de bedrijfsoverdracht kennis wordt gegeven aan Onze Minister. Een landbouwer is op grond van artikel 34 van de wet, in samenhang met de artikelen 31, eerste en tweede lid, Ubm en 37, vierde lid, Urm al verplicht wijziging in zijn bedrijfsvoering door te geven. Om te kunnen bepalen of al dan niet sprake is van een situatie waarin de op het bedrijf rustende productierechten worden afgeroomd, is echter meer informatie nodig. Daartoe dient de kennisgeving van de bedrijfsoverdracht. Het zesde lid bepaalt dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden over de wijze waarop deze kennisgeving wordt gedaan. Hierbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de kennisgeving die is voorgeschreven in geval van overgang van productierechten (artikel 27 van de wet). Uit het vierde lid volgt dat de landbouwer pas aanspraak kan maken op het op het bedrijf rustende productierecht na registratie van de kennisgeving. De rechtsgevolgen van die registratie werken terug tot het moment van bedrijfsoverdracht. Uit het eerste lid volgt immers dat de verlaging plaatsvindt op het moment van bedrijfsoverdracht. Zie hierover meer in paragraaf 3.2.3.2.

Met het zevende lid wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ter uitvoering van het eerste, tweede en vijfde lid. Het gaat hier met name om het moment van bedrijfsoverdracht, een nadere verduidelijking van de reikwijdte van een bedrijfsoverdracht en de situaties waarin geen sprake is van toepassing van het eerste lid, de uitzonderingen op het afromen.

In artikel II, onderdeel D, is een tweede wijziging van artikel 33 opgenomen. Het gaat om een op een later moment in werking tredende delegatiegrondslag om de hoogte van het afromingspercentage bij amvb vast te kunnen stellen. Ook hier geldt dat wordt voorgesteld het afromingspercentage bij wet op te nemen, om op zo kort mogelijke termijn al effect te sorteren en het risico op vertraging zo klein mogelijk te houden. Op die manier kan afroming van productierechten bij bedrijfs-overdrachten op korte termijn ingevoerd worden. Op een moment dat daartoe ruimte is, kan artikel II, onderdeel D, in werking treden, waarbij het afromingspercentage bij amvb wordt vastgesteld. Dat percentage kan dan ook bij amvb worden gewijzigd, zonder dat daarvoor een nieuwe wetswijziging nodig is. Hierbij is geborgd dat het afromingspercentage niet op meer dan 30% kan worden vastgesteld. Met het nieuw achtste lid, blijft het mogelijk dat voor verschillende groepen van gevallen een verschillend afromingspercentage kan worden vastgesteld. Dat betekent dat, als daar reden voor is, net als voorgesteld in artikel I, onderdeel D, kan worden bepaald dat in geval van een bedrijfsoverdracht voor de verschillende soorten productierechten een ander afromingspercentage kan worden vastgesteld.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 75a is een overgangsbepaling in verband met de inwerkingtreding van de Wet van 5 juni 2019 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht (Stb. 2019, 122). De tijdelijke verhoging die met die wet werd geregeld is uitgewerkt, waardoor de bepaling als zodanig kan vervallen. Voor het huidige wetsvoorstel is echter eveneens overgangsrecht nodig. Voorgesteld wordt daarom dit artikel te wijzigen om daarmee het in verband met het onderhavige wetsvoorstel benodigde overgangsrecht te regelen. In paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting is dit nader toegelicht.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 77b van de wet komt te vervallen. Het betreft een uitgewerkte overgangsbepaling in verband met de inwerkingtreding van de Wet van 5 juni 2019 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht (Stb. 2019, 212).

Artikel III

Artikel III stelt voor om onderhavig wetsvoorstel een citeertitel te geven, namelijk «Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie». Hoewel een wijzigingswet in beginsel geen citeertitel bevat, wordt met het oog op het aanhalen van deze wijziging van de Meststoffenwet in het overgangsrecht, voorgesteld om de wet een citeertitel te geven. Aanwijzing 4.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving stelt die mogelijkheid voor.

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