



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afomingspercentages

Nader Rapport

's-Gravenhage, 2 december 2025

Nr. WJZ / 102223724

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afomingspercentages

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 oktober 2025, nr. 2025002313, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 november 2025, nr. W11.25.0031/IV, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2025, no.2025002313, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afomingspercentages, met nota van toelichting.

Het wijzigingsbesluit stelt de afomingspercentages voor pluimveerechten, varkensrechten en fosfaatrechten bij melkvee vast op het niveau van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Het doel van het wijzigingsbesluit is om zo snel mogelijk de afoming van pluimveerechten bij overgang of bij bedrijfsoverdracht in de pluimveehouderij te beëindigen. Hiertoe brengt het wijzigingsbesluit het geldende afomingspercentage van 13 procent, zoals dat momenteel is vastgelegd in de Meststoffenwet, terug naar nul procent.

De afoming van pluimveerechten is in januari 2025 ingevoerd in de Meststoffenwet. Dit ter realisatie van de (verlaagde) mestproductieplafonds, die zijn vastgesteld ter uitvoering van de derogatiebeschikking van de Europese Commissie op basis van de Nitraatrichtlijn.

Uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit blijkt dat op basis van de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de mestproductie in 2025 zowel het nationaal mestproductieplafond als de sectorale productieplafonds overschrijdt.

Overschrijding van de mestplafonds is in strijd met de Meststoffenwet. Bovendien wordt daarmee niet voldaan aan de voorwaarden in de derogatiebeschikking.¹

In verband daarmee kan over het wijzigingsbesluit niet positief worden geadviseerd.

1. Context van het ontwerpbesluit

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De lidstaten stellen iedere vier jaar een actieprogramma vast met maatregelen om deze doelstellingen te bereiken.² De Nitraatrichtlijn bepaalt onder meer dat niet meer dierlijke mest dan de hoeveelheid die 170 kilogram stikstof bevat, per hectare per jaar, op of in de bodem mag worden gebracht.

Op aanvraag van een lidstaat kan de Europese Commissie toestaan dat van deze norm wordt afgeweken, via een zogenoemde derogatiebeschikking. Een derogatiebeschikking is alleen mogelijk

¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

² 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, p. 1.

wanneer met de derogatie geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn.³ Daarom worden aan de derogatie vaak voorwaarden gesteld, die de lidstaat moet opvolgen.

De Commissie heeft op verzoek van Nederland een aantal keer besloten tot het verlenen van een derogatie, waaraan steeds de nodige voorwaarden zijn gesteld. In de nu geldende derogatiebeschikking is één van de voorwaarden dat de totale in Nederland geproduceerde mest geleidelijk afneemt en in 2025 niet meer dan 440 miljoen kilogram stikstof en 135 miljoen kilogram fosfaat teweegbrengt.⁴ Dit wordt ook wel het nationale mestproductieplafond genoemd.

Dit nationale mestproductieplafond is vastgelegd in de Meststoffenwet. Het plafond is vervolgens opgesplitst in sectorale mestproductieplafonds voor pluimvee, varkens en melkvee.⁵ Omdat de derogatiebeschikking geen specifieke voorwaarden stelt aan de maximale mestproductie van de verschillende sectoren, mag de som van deze sectorale mestproductieplafonds niet hoger zijn dan het nationaal mestproductieplafond.⁶ Ter realisatie van deze (verlaagde) mestproductieplafonds is de afoming van de productierechten per januari 2025 ingevoerd in de Meststoffenwet.⁷

2. Inhoud van het wijzigingsbesluit

Met het wijzigingsbesluit worden de afomingspercentages voor pluimveerechten, varkensrechten en fosfaatrechten bij melkvee vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Ubm). Als gevolg hiervan wordt de hoogte van de afomingspercentages niet langer in de Meststoffenwet geregeld.

Tegelijkertijd wordt de afoming van pluimveerechten van 13% teruggebracht naar nul procent. Hierdoor wordt zowel bij de overgang van losse productierechten als bij bedrijfsoverdracht in de pluimveehouderij niet langer afgeroomd.

De regering streeft ernaar het wijzigingsbesluit per 1 december 2025 in werking te laten treden, waarna de vastgestelde afomingspercentages voor de productierechten direct gelden. Dat betekent dat de verlaging van het afomingspercentage naar nul procent bij de overgang van pluimveerechten en bij bedrijfsovergang direct geldt, ook als die overgang heeft plaats gevonden vóór 1 december 2025 maar nog niet door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is geregistreerd.

3. Naar verwachting in 2025 nog altijd een overschrijding van het mestproductieplafond

Met het wijzigingsbesluit wordt overgegaan tot de verlaging van het afomingspercentage bij de overgang van pluimveerechten en bij bedrijfsovergang naar nul procent.

Uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit blijkt dat op basis van de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2025 de mestproductie zowel het nationaal mestproductieplafond als de sectorale productieplafonds overschrijdt.⁸ Overschrijding van de mestplafonds is in strijd met de Meststoffenwet. Bovendien wordt daarmee niet voldaan aan de hiervoor vermelde voorwaarde in de derogatiebeschikking.⁹

De redenen om toch te besluiten tot het beëindigen van de afoming van pluimveerechten zijn volgens de toelichting dat volgens de prognose in 2025 het sectorale plafond voor stikstofexcretie in de pluimveesector niet wordt overschreden. Daarnaast zit er in de prognose van het CBS een mate van onzekerheid.¹⁰ Op basis van deze onzekerheid neemt de regering aan dat wat betreft fosfaatexcretie de dalende trend sterker zal zijn dan uit de huidige prognose volgt. Hierdoor zouden zowel de stikstof- als de fosfaatexcretie beiden onder het sectorale plafond uitkomen.¹¹

De Afdeling merkt op dat de verwachting blijft dat zowel het in de derogatiebeschikking voorgeschreven nationaal mestproductieplafond als de in de Meststoffenwet vastgestelde sectorale mestproductieplafonds worden overschreden in 2025. Hieraan doet niet af dat de verwachting is dat de stikstofex-

³ Bijlage III, artikel 2, bij de Nitraatrichtlijn.

⁴ Artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn, PbEU, 2022, L 277, p. 195.

⁵ Artikel 18a van de Meststoffenwet.

⁶ Artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 gelezen in samenhang met Memorie van toelichting bij de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie, Kamerstukken II, 2024/2025, 36 618, nr. 3, p. 5.

⁷ Artikel 32, 32a en 33 van de Meststoffenwet.

⁸ Zie de tabel in de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹⁰ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

cretie in de pluimveesector onder het sectorale plafond blijft. Bovendien wordt niet gemotiveerd waarom de onzekerheid in de prognose zal leiden tot het alsnog behalen van het sectorale plafond voor fosfaatexcretie. Dit klemmt te meer, omdat de onzekerheid van de prognose ook tot een grotere overschrijding van dit plafond kan leiden. Ook wat betreft de verwachte stikstofexcretie geldt dat niet zeker is dat het sectorplafond niet wordt overschreden.¹²

Door de in januari 2025 in de Meststoffenwet ingevoerde afroaming van pluimveerechten nu al te beëindigen, wordt deze maatregel ongedaan gemaakt voordat deze effect heeft kunnen sorteren. Dit terwijl de regering destijds aangaf dat al het mogelijke moet worden gedaan om te borgen dat de mestproductie in 2025 niet boven het mestproductieplafond uitkomt om daarmee een generieke korting op de productierechten te voorkomen.¹³

Dergelijk onbestendig beleid kan negatieve gevolgen hebben voor het ondernemingsklimaat. Het ligt in dat opzicht meer voor de hand om de afroaming pas te beëindigen nadat is verzekerd dat de mestproductie niet hoger is dan de in de Meststoffenwet vastgestelde mestplafonds. Daarmee is eveneens verzekerd dat wordt voldaan aan het in de derogatiebeschikking genoemde mestplafond.

Zolang er sprake is van een verwachte overschrijding van het bindende mestproductieplafond eind 2025, zijn eerder aanvullende maatregelen noodzakelijk. Indien wordt overgegaan tot het op nul stellen van het afrotingspercentage voor de pluimveesector, vergt dat te meer extra maatregelen.¹⁴ Van dergelijke maatregelen is echter niet gebleken. Integendeel, tegelijkertijd met dit wijzigingsbesluit is aan de Afdeling een wijzigingsbesluit voorgelegd dat het afrotingspercentage voor de varkenssector ook op nul procent stelt.¹⁵

Gezien het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van de voorgestelde wijziging van het afrotingspercentage voor pluimveerechten naar nul. Daardoor is ook het vaststellen van de afrotingspercentages bij besluit in plaats van op wetsniveau niet nodig. De Afdeling adviseert daarom af te zien van het nemen van het wijzigingsbesluit.

De mestproductieplafonds (voor stikstof en fosfaat) zoals vastgelegd in de Meststoffenwet hebben tot doel de productie van mest te beperken, zowel op nationaal niveau als in de drie afzonderlijke sectoren. De productierechtenstelsels zijn er, elk voor hun sector, op gericht te borgen dat de sectorale mestproductie onder de sectorale mestproductieplafonds blijft. Via het borgen van die sectorale plafonds door de rechtenstelsels worden ook de nationale plafonds geborgd.

Afroaming is een maatregel om te borgen dat de sectorale plafonds niet worden overschreden. Voor afroaming bij dierrechten (pluimvee- en varkensrechten) is geen grond als de betreffende sector aan de sectorale plafonds voldoet.

In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) is uitgegaan van verwachtingen over de mestproductie in 2025 gebaseerd op de prognose van het CBS uit de tweede kwartaalrapportage 2025 (Kamerstukken II 2024/25, 33 037, nr. 605). Daaruit volgde dat het CBS verwachtte dat de mestproductie van de pluimveehouderij voor wat betreft stikstof onder het sectorale plafond uitkomt en voor wat betreft fosfaat nagenoeg gelijk zou zijn aan het sectorale plafond. De Afdeling geeft aan dat hiermee niet is verzekerd dat de sectorale mestproductie onder het plafond blijft. Inmiddels is ook de derde kwartaalrapportage van het CBS ontvangen (Kamerstukken II 2025/26, 33 037, nr. 626). Anders dan op grond van de tweede kwartaalrapportage het geval was, volgt uit de prognose voor 2025 in de derde kwartaalrapportage de verwachting dat de mestproductie van pluimvee in 2025 zowel wat betreft stikstof als wat betreft fosfaat ruimschoots onder de sectorale plafonds zal blijven. Hiermee is volgens de regering voldoende verzekerd dat er in de pluimveesector geen sprake zal zijn van een overschrijding van de sectorale pluimveeplafonds in 2025. Hierbij merkt de regering nog op dat het CBS voor haar prognose uitgaat van de dierenaantallen in de sector op 1 april 2025, en deze prognose dus nog geen rekening houdt met vermindering van het aantal dieren in de pluimveehouderij als gevolg van bedrijfsbeëindiging door deelname aan de Lbv en Lbv-plus na 1 april 2025, terwijl daar ook in 2025 al wel sprake van is. Dat onderstreept te meer dat de verwachting van het CBS gerechtvaardigd is dat de

¹² Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 618, nr. 4, p. 6.

¹⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 augustus 2024 over de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarde over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025 (W11.24.00166).

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 november 2025 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de wijziging van de hoogte van het afrotingspercentage bij varkensrechten (W11.25.00317). In dit gelijktijdig met het onderhavige advies vastgestelde advies adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State om ook af te zien van de voorgestelde wijziging van het afrotingspercentage voor varkensrechten naar nul en daarmee van het nemen van het wijzigingsbesluit.



mestproductie van pluimvee in 2025 onder de sectorplafonds blijft.

Zoals ook in de nota van toelichting aangegeven is het kabinet zich ervan bewust dat het stoppen met afoming in de pluimveesector niet bijdraagt aan het beperken van de mate van overschrijding van het nationale plafond. Het in stand houden van afoming zou er echter toe leiden dat deze sector verder dan nodig onder hun sectorplafonds komt. Daarbij merkt de regering op dat er geen grond is voor afoming van dierrechten (pluimvee- en varkensrechten) als de betreffende sector aan de sectorale plafonds voldoet.

De regering ziet rekening houdende met zowel het advies van de Afdeling als met deze nieuwe cijfers reden om vast te houden aan het besluit om zo spoedig mogelijk te stoppen met afomen in de pluimveehouderij. De hiervoor genoemde nieuwe cijfers zijn verwerkt in paragraaf 2.2 in de gewijzigde nota van toelichting.

4. Overige wijziging

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een verschrijving in het besluit en nota van toelichting te herstellen. Dit heeft niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W11.25.00301/IV

's-Gravenhage, 19 november 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2025, no.2025002313, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afomingspercentages, met nota van toelichting.

Het wijzigingsbesluit stelt de afomingspercentages voor pluimveerechten, varkensrechten en fosfaatrechten bij melkvee vast op het niveau van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Het doel van het wijzigingsbesluit is om zo snel mogelijk de afoming van pluimveerechten bij overgang of bij bedrijfsoverdracht in de pluimveehouderij te beëindigen. Hiertoe brengt het wijzigingsbesluit het geldende afomingspercentage van 13 procent, zoals dat momenteel is vastgelegd in de Meststoffenwet, terug naar nul procent.

De afoming van pluimveerechten is in januari 2025 ingevoerd in de Meststoffenwet. Dit ter realisatie van de (verlaagde) mestproductieplafonds, die zijn vastgesteld ter uitvoering van de derogatiebeschikking van de Europese Commissie op basis van de Nitraatrichtlijn.

Uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit blijkt dat op basis van de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de mestproductie in 2025 zowel het nationaal mestproductieplafond als de sectorale productieplafonds overschrijdt. Overschrijding van de mestplafonds is in strijd met de Meststoffenwet. Bovendien wordt daarmee niet voldaan aan de voorwaarden in de derogatiebeschikking.¹

In verband daarmee kan over het wijzigingsbesluit niet positief worden geadviseerd.

1. Context van het ontwerpbesluit

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De lidstaten stellen iedere vier jaar een actieprogramma vast met maatregelen om deze doelstellingen te bereiken.² De Nitraatrichtlijn bepaalt onder meer dat niet meer dierlijke mest dan de hoeveelheid die 170 kilogram stikstof bevat, per hectare per jaar, op of in de bodem mag worden gebracht.

Op aanvraag van een lidstaat kan de Europese Commissie toestaan dat van deze norm wordt afgeweken, via een zogenoemde derogatiebeschikking. Een derogatiebeschikking is alleen mogelijk wanneer met de derogatie geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn.³ Daarom worden aan de derogatie vaak voorwaarden gesteld, die de lidstaat moet opvolgen.

De Commissie heeft op verzoek van Nederland een aantal keer besloten tot het verlenen van een derogatie, waaraan steeds de nodige voorwaarden zijn gesteld. In de nu geldende derogatiebeschikking is één van de voorwaarden dat de totale in Nederland geproduceerde mest geleidelijk afneemt en in 2025 niet meer dan 440 miljoen kilogram stikstof en 135 miljoen kilogram fosfaat teweegbrengt.⁴ Dit wordt ook wel het nationale mestproductieplafond genoemd.

Dit nationale mestproductieplafond is vastgelegd in de Meststoffenwet. Het plafond is vervolgens opgesplitst in sectorale mestproductieplafonds voor pluimvee, varkens en melkvee.⁵ Omdat de derogatiebeschikking geen specifieke voorwaarden stelt aan de maximale mestproductie van de verschillende sectoren, mag de som van deze sectorale mestproductieplafonds niet hoger zijn dan het

¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

² 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, p. 1.

³ Bijlage III, artikel 2, bij de Nitraatrichtlijn.

⁴ Artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn, PbEU, 2022, L 277, p. 195.

⁵ Artikel 18a van de Meststoffenwet.



nationaal mestproductieplafond.⁶ Ter realisatie van deze (verlaagde) mestproductieplafonds is de afoming van de productierechten per januari 2025 ingevoerd in de Meststoffenwet.⁷

2. Inhoud van het wijzigingsbesluit

Met het wijzigingsbesluit worden de afomingspercentages voor pluimveerechten, varkensrechten en fosfaatrechten bij melkvee vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Ubm). Als gevolg hiervan wordt de hoogte van de afomingspercentages niet langer in de Meststoffenwet geregeld.

Tegelijkertijd wordt de afoming van pluimveerechten van 13% teruggebracht naar nul procent. Hierdoor wordt zowel bij de overgang van losse productierechten als bij bedrijfsoverdracht in de pluimveehouderij niet langer afgeroomd.

De regering streeft ernaar het wijzigingsbesluit per 1 december 2025 in werking te laten treden, waarna de vastgestelde afomingspercentages voor de productierechten direct gelden. Dat betekent dat de verlaging van het afomingspercentage naar nul procent bij de overgang van pluimveerechten en bij bedrijfsovergang direct geldt, ook als die overgang heeft plaats gevonden vóór 1 december 2025 maar nog niet door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is geregistreerd.

3. Naar verwachting in 2025 nog altijd een overschrijding van het mestproductieplafond

Met het wijzigingsbesluit wordt overgegaan tot de verlaging van het afomingspercentage bij de overgang van pluimveerechten en bij bedrijfsovergang naar nul procent.

Uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit blijkt dat op basis van de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2025 de mestproductie zowel het nationaal mestproductieplafond als de sectorale productieplafonds overschrijdt.⁸ Overschrijding van de mestplafonds is in strijd met de Meststoffenwet. Bovendien wordt daarmee niet voldaan aan de hiervoor vermelde voorwaarde in de derogatiebeschikking.⁹

De redenen om toch te besluiten tot het beëindigen van de afoming van pluimveerechten zijn volgens de toelichting dat volgens de prognose in 2025 het sectorale plafond voor stikstofexcretie in de pluimveesector niet wordt overschreden. Daarnaast zit er in de prognose van het CBS een mate van onzekerheid.¹⁰ Op basis van deze onzekerheid neemt de regering aan dat wat betreft fosfaatexcretie de dalende trend sterker zal zijn dan uit de huidige prognose volgt. Hierdoor zouden zowel de stikstof- als de fosfaatexcretie beiden onder het sectorale plafond uitkomen.¹¹

De Afdeling merkt op dat de verwachting blijft dat zowel het in de derogatiebeschikking voorgeschreven nationaal mestproductieplafond als de in de Meststoffenwet vastgestelde sectorale mestproductieplafonds worden overschreden in 2025. Hieraan doet niet af dat de verwachting is dat de stikstofexcretie in de pluimveesector onder het sectorale plafond blijft. Bovendien wordt niet gemotiveerd waarom de onzekerheid in de prognose zal leiden tot het alsnog behalen van het sectorale plafond voor fosfaatexcretie. Dit klemmt te meer, omdat de onzekerheid van de prognose ook tot een grotere overschrijding van dit plafond kan leiden. Ook wat betreft de verwachte stikstofexcretie geldt dat niet zeker is dat het sectorplafond niet wordt overschreden.¹²

Door de in januari 2025 in de Meststoffenwet ingevoerde afoming van pluimveerechten nu al te beëindigen, wordt deze maatregel ongedaan gemaakt voordat deze effect heeft kunnen sorteren. Dit terwijl de regering destijds aangaf dat al het mogelijke moet worden gedaan om te borgen dat de mestproductie in 2025 niet boven het mestproductieplafond uitkomt om daarmee een generieke korting op de productierechten te voorkomen.¹³

Dergelijk onbestendig beleid kan negatieve gevolgen hebben voor het ondernemingsklimaat. Het ligt in dat opzicht meer voor de hand om de afoming pas te beëindigen nadat is verzekerd dat de mestproductie niet hoger is dan de in de Meststoffenwet vastgestelde mestplafonds. Daarmee is

⁶ Artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 gelezen in samenhang met Memorie van toelichting bij de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie, Kamerstukken II, 2024/2025, 36 618, nr. 3, p. 5.

⁷ Artikel 32, 32a en 33 van de Meststoffenwet.

⁸ Zie de tabel in de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹⁰ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹² Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2 'Achtergrond wijzigingen'.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 618, nr. 4, p. 6.



eveneens verzekerd dat wordt voldaan aan het in de derogatiebeschikking genoemde mestplafond.

Zolang er sprake is van een verwachte overschrijding van het bindende mestproductieplafond eind 2025, zijn eerder aanvullende maatregelen noodzakelijk. Indien wordt overgegaan tot het op nul stellen van het afomingspercentage voor de pluimveesector, vergt dat te meer extra maatregelen.¹⁴ Van dergelijke maatregelen is echter niet gebleken. Integendeel, tegelijkertijd met dit wijzigingsbesluit is aan de Afdeling een wijzigingsbesluit voorgelegd dat het afomingspercentage voor de varkenssector ook op nul procent stelt.¹⁵

Gezien het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van de voorgestelde wijziging van het afomingspercentage voor pluimveerechten naar nul. Daardoor is ook het vaststellen van de afomingspercentages bij besluit in plaats van op wetsniveau niet nodig. De Afdeling adviseert daarom af te zien van het nemen van het wijzigingsbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen.

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

¹⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 augustus 2024 over de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarde over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025 (W11.24.00166).

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 november 2025 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de wijziging van de hoogte van het afomingspercentage bij varkensrechten (W11.25.00317). In dit gelijktijdig met het onderhavige advies vastgestelde advies adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State om ook af te zien van de voorgestelde wijziging van het afomingspercentage voor varkensrechten naar nul en daarmee van het nemen van het wijzigingsbesluit.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van de hoogte van de afrotingspercentages (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State) [KetenID W GK028042]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 14 oktober 2025, nr. WJZ / 101638426;

Gelet op de artikelen 32, eerste en zesde lid, 32a, eerste lid, en 33, eerste en achtste lid, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van , nr. WJZ / ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 74 komt te luiden:

Artikel 74

1. Het percentage, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de wet, waarmee de vergroting van het varkensrecht wordt beperkt, bedraagt 78 procent.
2. Het percentage, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de wet, waarmee de vergroting van het pluimveerecht wordt beperkt, bedraagt 100 procent.
3. Het percentage, bedoeld in artikel 32a, eerste lid, van de wet, waarmee de vergroting van het fosfaatrecht wordt beperkt, bedraagt 70 procent.

B

Artikel 75 komt te luiden:

Artikel 75

Het percentage, bedoeld in artikel 33, eerste lid, van de wet, waarmee het op het bedrijf rustende productierecht op het moment van de bedrijfsoverdracht wordt verlaagd, bedraagt:

- a. 22 procent in geval van een varkensrecht;
- b. 0 procent in geval van een pluimveerecht; of
- c. 30 procent in geval van een fosfaatrecht.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,



NOTA VAN TOELICHTING

1 Doel

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

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

2 Inhoud en achtergrond wijzigingen

2.1 Hoogte afomingspercentages

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

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

2.2 Achtergrond wijzigingen

De mestproductie in Nederland mag niet hoger zijn dan de in artikel 18a van de wet opgenomen mestproductieplafonds. Afoming van productierechten is een maatregel om de mestproductie te verlagen en zo te borgen dat de sectorale mestproductieplafonds, en daardoor ook het nationale plafond, niet worden overschreden. Ook de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) zijn maatregelen die bijdragen aan vermindering van de mestproductie. De effecten van de Lbv en Lbv-plus zullen echter voornamelijk na 2025 tot uiting komen in de mestproductie. Dat betekent dat nieuwe inzichten over de verwachte mestproductie in 2025 reden kunnen zijn om de hoogte van de afomingspercentages te wijzigen (weegmomenten). Dit mede om te borgen dat er niet meer wordt afgeroomd dan strikt noodzakelijk is, zoals door de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, tijdens de behandeling van de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie in de Eerste Kamer is toegezegd².

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

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) stelt na afloop van ieder kwartaal een berekening samen van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel. Recent heeft het

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

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

CBS de tweede kwartaalrapportage 2025^{3,4} gepubliceerd. Deze tweede kwartaalrapportage geeft een momentopname van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie over geheel 2025 op basis van de op 1 juli 2025 beschikbaar gekomen nieuwe en actuele gegevens over onder meer de omvang van de veestapel en de samenstelling van krachtvoer. Die voor 2025 verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel is weergegeven in onderstaande tabel, naast de mestproductieplafonds.

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

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

¹ Het sectoraal plafond voor de pluimveehouderij heeft alleen betrekking op de mestproductie van die diersoorten waarop het stelsel van pluimveerechten van toepassing is, te weten kippen en kalkoenen.

² Voor 'overig' is in de Msw geen sectoraal plafond opgenomen. Het hier vermelde plafond is de voor 'overig' beschikbare mestproductieruimte die is afgeleid van het nationale plafond en de plafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

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

Uit deze tabel blijkt dat het CBS verwacht dat mestproductie van de pluimveehouderij voor wat betreft stikstof onder het sectorale plafond uitkomt en voor wat betreft fosfaat nagenoeg gelijk zal zijn aan het plafond. De onzekerheid in de prognose van het CBS is relatief groot, wat mede veroorzaakt wordt doordat het CBS zich voor de omvang van de veestapel op verschillende beschikbare bronnen baseert. Mede daardoor verwacht het kabinet dat de dalende trend doorzet en dat nog dit jaar ook de fosfaatproductie door pluimvee lager zal zijn dan het sectorale plafond. Er is daarom geen reden meer om nog langer af te romen in deze sector. verwacht het kabinet dat nog dit jaar ook de fosfaatproductie door pluimvee lager zal zijn dan het sectorale plafond. Er is daarom geen reden meer om nog langer af te romen in deze sector.

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

3 Verhouding tot hoger recht

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

Ter uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft Nederland per 1 januari 2020 de mestproductieplafonds opgenomen in de wet. Omdat één van de voorwaarden van de derogatiebeschikking 2022-2025 ziet op verlaging van de totaal in Nederland geproduceerde mest, heeft Nederland ter implementatie van die voorwaarde per 1 januari 2025 de nationale plafonds en sectorplafonds

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

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

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

aangepast. Daarnaast zijn maatregelen getroffen om overschrijding van de mestproductieplafonds te voorkomen. Eén van deze maatregelen betreft het bij overgang van productierechten afkomen op deze rechten: per 1 januari 2025 is voor de varkens- en pluimveesector afoming op productierechten geïntroduceerd en voor de melkveesector de afoming op fosfaatrechten verhoogd.

4 Effecten bedrijfsleven en overheid

4.1 Bedrijfseffecten

Het op nul procent zetten van het afomingspercentage voor de pluimveesector kan invloed hebben op de handel in en de marktprijs van pluimveerechten en bedrijven. De verwachting daarbij is dat bedrijven zoveel mogelijk zullen wachten met het verwerven van pluimveerechten en het moment waarop een bedrijfsoverdracht waarbij dierrechten zijn betrokken daadwerkelijk plaatsvindt zullen uitstellen, tot het moment waarop het afomingspercentage op nul gezet is.

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

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

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

4.2 Regeldruk en administratieve lasten

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

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

4.3 Uitvoering en handhaving

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

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

De NVWA geeft met betrekking tot de uitvoerbaarheid aan dat het bij RVO geregistreerde recht uitgangspunt is voor handhaving. De handhaafbaarheid/fraudebestendigheid wordt volgens de NVWA beïnvloed door de datum van inwerkingtreding van het besluit. Als het afomingspercentage in 2026 wordt aangepast, bestaat het risico dat bedrijven hierop anticiperen door te besluiten in 2025 geen rechten meer aan te schaffen om zo afoming in 2025 te ontlopen. Dat verhoudt zich slecht met de



kalenderjaarsystematiek waarbij een landbouwer voor elk kalenderjaar over voldoende productie-rechten dient te beschikken. Met duidelijke regelgeving en voorlichting over de gevolgen van uitstel van het aanschaffen van rechten kan volgens de NVWA de naleving worden bevorderd.

5 Milieueffecten

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

6 Consultatie

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

7 Voorhang

In de artikelen 32, zevende lid, 32a, zesde lid, en 33, negende lid, van de Meststoffenwet is de betrokkenheid van het parlement voor dit besluit via de voorhangprocedure geregeld. Op 12 september 2025 is het ontwerp van dit besluit aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer toegezonden. Deze voorhang heeft niet geleid tot wijziging van het ontwerp.

8 Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

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

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,