
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)

D **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 8 november 2024

De commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft op 5 november 2024 het verslag over het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025 (Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie) vastgesteld.

In de bijlage treft u de nota naar aanleiding van dit verslag aan. Hierin zijn de vragen en opmerkingen van de fracties, die het specifieke onderhavige wetsvoorstel aangaan, beantwoord. Er zijn ook vragen die niet direct zien op het wetsvoorstel, maar op de brief van 13 september jl. over de aanpak mestmarkt en andere onderwerpen betreffende het mestbeleid. Deze zijn beknopter beantwoord dan de vragen die zien op het wetsvoorstel, aangezien de plenaire behandeling is gericht op het wetsvoorstel.

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 5 november 2024 over bovengenoemd voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet dat strekt tot implementatie van de voorwaarde uit de derogatiebeschikking 2022-2025 over de maximale mestproductie 2025. Ik ben de leden van de verschillende fracties van uw Kamer erkentelijk voor de voortvarende behandeling en de in het verslag gestelde vragen.

Ik hoop dat de beantwoording van de vragen van de leden van de diverse fracties zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel gelet op het belang van een tijdige implementatie per 1 januari 2025 van genoemde voorwaarde uit de derogatiebeschikking.

In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik graag de door de verschillende leden gestelde vragen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan. De vragen en opmerkingen uit het verslag zijn integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in niet-cursieve tekst. De vragen en antwoorden zijn van een nummer voorzien, waarnaar in voorkomende gevallen in andere antwoorden is verwezen.

Inleiding

*De leden van de fracties van de **BBB**, **GroenLinks-PvdA**, de **VVD**, het **CDA**, de **SP**, de **ChristenUnie**, de **PvdD**, **JA21**, de **SGP** en **Volt** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij enkele vragen en opmerkingen.*

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt hebben hun vragen en opmerkingen gezamenlijk geformuleerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de BBB-fractie stellen vast dat met onderhavig wetsvoorstel de mestplafonds worden verlaagd en het afroompercentage van rechten per sector verschillend wordt geregeld. De wet kent geen constructie voor lease, dit wordt hetzelfde gezien als bij verkoop. De leden van genoemde fractie hebben de volgende vragen over deze constructie.

1. In de eerste plaats informeren de leden van de BBB-fractie hoeveel rechten de regering verwacht af te romen in de pluimveesector en andere sectoren wanneer de lease op normaal niveau in stand blijft.

Bij het voorgestelde afomingspercentage van 13% zullen in het geval van lease van pluimveerechten bij een gelijkblijvend volume van leasetransacties naar verwachting circa 1.567.000 pluimveerechten afgeroomd worden. In het geval van lease van varkensrechten, waarbij sprake is van een afomingspercentage van 22%, zullen naar verwachting circa 222.000 varkensrechten worden afgeroomd. Deze aantallen transacties pluimvee- en varkensrechten zijn inclusief de transacties binnen familieverband, aangezien het aantal transacties binnen familieverband voor deze rechten op dit moment niet bekend zijn. Bij lease van fosfaatrechten is er sprake van een afomingspercentage van 30% en zullen naar verwachting circa 757.000 fosfaatrechten worden afgeroomd. Hierbij is rekening gehouden met de transacties binnen familieverband waar niet wordt afgeroomd.

2. Ook vragen zij of de regering gelet op de economische impact een gelijkblijvend leasevolume verwacht. Als dat niet het geval is dan willen genoemde leden graag weten hoeveel rechten de regering verwacht af te romen bij een lager volume.

De verwachting is dat het aantal leasetransacties na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal afnemen. Het is niet mogelijk om de potentiële afname te kwantificeren. Het aantal transacties in 2025 en de jaren erna, waarbij afoming van toepassing is, is lastig in te schatten en mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de sector. De ontwikkelingen in de leasemarkt worden de komende periode nauwlettend gemonitord. Overigens heeft de tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij fosfaatrechten van 10% naar 20% indertijd nauwelijks invloed gehad op het totaal aantal transacties.

3. Ten slotte vragen zij in dit verband of de opbrengst in de vorm van af te romen rechten in verhouding staat tot de kosten voor de bedrijven.

Afromen is een essentiële maatregel om te borgen dat de mestproductieplafonds niet worden overschreden. Hiervoor is gekozen om een nog ingrijpendere maatregel (generieke korting) te voorkomen. De impact van zo'n generieke korting is aanzienlijk groter, omvangrijker en ongerichter dan de impact van afroming en de daarmee gepaard gaande kosten voor de bedrijven die hier nu mee te maken krijgen. Afronen betreft een maatregel die aansluit bij de bedrijfssituatie van een landbouwer die zelf kan besluiten tot verwerving of vervreemding van rechten. In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting is ook op deze afweging ingegaan.

4. Bedrijven, die nu al leghennen in de stal hebben die twee jaar blijven en volgend jaar nergens rechten zouden kunnen leasen, begaan dan feitelijk een economisch delict dat niet te voorzien is, zo merken de leden van de BBB-fractie op. Gaat er onder die omstandigheden gehandhaafd worden en zo ja, worden er dan sancties opgelegd, zo vragen zij.

Er zijn geen indicaties dat er volgend jaar geen pluimveerechten zouden kunnen worden geleased. Het verbod om meer dieren te houden (pluimvee/varkens) of mest met melkvee te produceren dan er productierechten op het bedrijf rusten, wordt strafrechtelijk gehandhaafd. De Wet op de economische delicten is hierbij van toepassing. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beschikt over de gegevens waaruit af te leiden is of een bedrijf in een bepaald jaar voldoende productierechten heeft. De NVWA voert de controles uit en stelt indien van toepassing een proces-verbaal op. Het is vervolgens aan het Openbaar Ministerie of tot vervolging wordt overgegaan.

5. Verder vragen de leden van de BBB-fractie of de infrastructuur van de Rijksdienst toereikend is voor de registratie van de transacties met inbegrip van de uitzonderingsregels voor vaste relatie en voor de vijf jaarstermijn.

Ja, de infrastructuur is aanwezig bij RVO en is toereikend.

6. Ook horen zij graag op welk moment moet worden aangegeven of sprake is van een vaste relatie en op welk moment er wordt afgeroomd. Stel dat de voorgenomen vaste relatie na bijvoorbeeld drie jaar onvoorzien eindigt, wat wordt er dan bij wie afgeroomd, zo vragen de leden van de BBB-fractie.

Het wetsvoorstel voorziet onder voorwaarden in een uitzondering op afroming bij herhaalde kortdurende lease van pluimveerechten en varkensrechten tussen steeds dezelfde bedrijven (vaste relatie). De beantwoording richt zich daarom op de situatie van kortdurende lease.

Van de overgang van productierechten moet melding gedaan worden met een kennisgeving van overgang. In geval van kortdurende lease - heen- en teruglease tussen dezelfde partijen in een kalenderjaar - moeten betrokken partijen met één kennisgeving zowel de heen- als de teruglease melden. Na ontvangst van een volledig en door beide partijen ondertekende kennisgeving beoordeelt RVO deze en vindt registratie plaats van het aantal over te dragen rechten, het aantal af te romen rechten en het aantal te benutten rechten. Pas na registratie kunnen de overgedragen rechten (minus het aantal afgeroomde rechten) benut worden. Als op een later moment opnieuw sprake is van kortdurende lease tussen dezelfde bedrijven van varkens- of pluimveerechten en voor dezelfde hoeveelheid rechten als bij de eerste leasetransactie overbleef na afroming, vindt er geen afroming plaats. Als men bij de volgende heen- en weer lease meer rechten least dan de eerste keer, dan vindt over het meerdere wel afroming plaats. Als partijen na drie jaar besluiten deze transacties niet voort te zetten, betekent dat ook dat partijen van deze uitzondering op afroming niet langer gebruikmaken. Als een of beide van deze partijen alleen (nog) met andere partijen een kortdurende leasetransacties aangaat wordt daarbij alleen de eerste keer weer afgeroomd en daarna tussen hen niet, althans voor zover het gaat om ten hoogste hetzelfde aantal rechten als de eerste keer overbleef na afroming. Dus als met die andere partijen al sprake was van herhaalde kortdurende lease en het om niet meer rechten gaat dan er de eerste keer na afroming overbleven, zal er geen sprake zijn van afroming.

7. Ook horen zij graag wat er gebeurt wanneer één van beide partijen in een faillissement terecht komt. Van wie zijn dan de verleasde rechten?

Bij lease van productierechten blijft het eigendom van de productierechten bij de verleaser. Bij faillissement van de verleaser blijft het leasecontract bestaan. De nieuwe eigenaar van de rechten heeft dat leasecontract te respecteren. Bij faillissement van de leaser zal de leaser het contract niet langer kunnen nakomen. De verleaser kan dan de overeenkomst ontbinden en voor zover aan de orde schadevergoeding vorderen. Deze vordering kan mogelijk worden voldaan uit de afwikkeling van de boedel. Deze gevolgen en afwikkeling van een faillissement van één van beide partijen worden beheerst door het privaatrecht en gaan buiten RVO om.

8. De leden van de BBB-fractie willen graag weten of de regering ruimte in haar beleid ziet om lease te zien als huur en niet als overdracht.

Elke overgang van productierechten van de ene naar de andere landbouwer, ook bij lease en huur, is een overgang van productierechten in de zin van artikel 25 van de Meststoffenwet. Het is daarbij niet relevant of deze rechten overgaan als gevolg van huur, lease of koop.

9. De leden van de BBB-fractie vragen of de regering bereid is om alleen af te romen als de rechten definitief worden overgedragen. Als dit niet het geval is dan horen deze leden graag waarom niet.

In het wetsvoorstel dat is aangenomen door de Tweede Kamer is er voor gekozen om bij elke overgang van productierechten af te romen. De regering is niet bereid om alleen af te romen als de rechten definitief worden overgedragen, zoals de leden van BBB-fractie vragen. Zoals aangegeven is afroming een essentiële maatregel om de mestproductie te verlagen. Het alleen afromen bij een definitieve overdracht van productierechten zou het effect van de maatregel afroming op de mestproductie zodanig beïnvloeden dat bij voorbaat duidelijk is dat niet voldaan kan worden aan de mestproductieplafonds terwijl juist beoogd wordt een generieke korting te voorkomen, zoals is vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma. Het niet nakomen van de voorwaarden uit de derogatiebeschikking 2022-2025 zal de andere afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord onder druk zetten.

10. Het voorliggende gewijzigde voorstel van wet wijkt op onderdelen af van het wetsvoorstel dat destijds ter advisering is voorgelegd aan dat de Afdeling advisering van de Raad van State, zo stellen de leden van de BBB-fractie vast. Is de regering met deze leden van mening dat er fundamentele wijzigingen zijn aangebracht ten aanzien van de verdeling van productieplafonds, waardoor het wenselijk is alsnog een toetsing door de Raad van State te laten uitvoeren om juridische problemen achteraf te voorkomen?

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert over wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's en heeft daarmee een belangrijke adviserende rol in het wetgevingsproces. De Afdeling heeft dan ook advies uitgebracht over het voorgelegde wetsvoorstel en geadviseerd het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen. Dit advies is gevolgd, en heeft geleid tot een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waarbij tegemoet is gekomen aan het advies.

Met het oog op zorgvuldige wetgeving en de voortgang van het wetgevingsproces zijn ten algemene afspraken gemaakt over welke wijzigingen van wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's na advisering opnieuw aan de Afdeling worden voorgelegd voor advies. Bij wijzigingen van het wetsvoorstel voorafgaand aan indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, gaat het om ingrijpende wijzigingen die niet het gevolg zijn van het advies van de Afdeling over het oorspronkelijke wetsvoorstel. De in dit wetsvoorstel en memorie van toelichting aangebrachte wijzigingen zijn wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn doorgevoerd. Het aangepaste wetsvoorstel is daarom direct ingediend bij de Tweede Kamer en niet opnieuw voor advies aan de Afdeling voorgelegd.

11. Waarom is in onderhavig wetsvoorstel zo drastisch afgeweken van de eerder, in het plan-Adema, voorgestelde verlaging van de sectorale productieplafonds, zo vragen de leden van de BBB-fractie. Zij horen graag op welke argumenten deze afwijking is gebaseerd.

In de derogatiebeschikking 2022-2025 is als voorwaarde opgenomen dat de nationale mestproductie per 1 januari 2025 niet meer mag bedragen dan 440,0 miljoen kg stikstof en 135,0 miljoen kg fosfaat. Dit komt overeen met een verlaging van ongeveer 10% ten opzichte van het nationale mestproductieplafond zoals dat vanaf 2022 van kracht is. In het aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies voorgelegde wetsvoorstel (voorstel Adema) was voorgesteld om de sectorale mestproductieplafonds – zoals die vanaf 1 januari 2024 gelden – per 1 januari 2025 eveneens met ongeveer 10% te verlagen. Hierbij was het te verwachten potentiële effect op de mestproductie als gevolg van deelname vanuit de sectoren aan de beëindigingsregelingen Lbv en Lbv-plus niet meegenomen, omdat de gegevens daarover toen nog niet beschikbaar waren. Inmiddels zijn die gegevens wel beschikbaar en zijn deze, net als de cijfers over de mestproductie, betrokken bij de wijziging van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Zoals in de memorie van toelichting beschreven is gekozen de sectorale plafonds vast te stellen door de verwachte mestproductie 2025 te verminderen met het ingeschatte potentiële effect van deelname aan de Lbv en Lbv-plus, en is de resterende opgave naar rato van de productie over de sectoren verdeeld.

12. Ten slotte informeren zij in dit verband of met deze nieuwe verdeling van de sectorplafonds de waterkwaliteit beter wordt en de disbalans in de mestmarkt sneller wordt opgelost.

Het wetsvoorstel is gericht op het tijdig implementeren van de voorwaarde van de derogatiebeschikking (2022-2025) over de maximale mestproductie in Nederland in 2025. Ter implementatie daarvan voorziet het wetsvoorstel in vastlegging van het voor 2025 geldende nationale mestproductieplafond, het hiermee in lijn brengen van de sectorale mestproductieplafonds en het treffen van afomingsmaatregelen om te borgen dat de voor 2025 geldende plafonds niet worden overschreden. Het verdelen van de nationale reductieopgave over de drie sectoren is gebaseerd op het relatieve aandeel van de afzonderlijke sectoren in de verwachte mestproductie in 2025. Met dit wetsvoorstel is alleen de mestproductie in ogenschouw genomen, ander opgaven zijn hierbij niet meegewogen.

13. De leden van de BBB-fractie vragen de regering hoe belangen zijn afgewogen in de aanloop naar de wetswijziging, welke keuzes daarbij zijn gemaakt en op welke wijze belanghebbenden hierbij zijn betrokken.

Met het wetsvoorstel worden de voorwaarden uit de derogatiebeschikking 2022-2025 over de maximale mestproductie geïmplementeerd. Het gaat daarbij onder meer om het nationale mestproductieplafond en de daarmee in lijn gebrachte sectorale mestproductieplafonds. Tevens moeten maatregelen worden getroffen om te borgen dat de vanaf 2025 geldende plafonds niet overschreden worden. Bij de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds is ervoor gekozen elke sector bij te laten dragen aan de opgave van de gehele veehouderij om, bovenop de door de overheid mogelijk gemaakte bijdrage door deelname aan de Lbv en Lbv-plus, onder het mestproductieplafond te komen. De resterende reductieopgave is daarom verdeeld over de drie sectoren naar rato van hun aandeel in de verwachte mestproductie 2025. Tijdens de voorbereiding van het in te dienen wetsvoorstel is op diverse momenten met vertegenwoordigers van de sectoren gesproken. Tevens heeft het voorstel ter internetconsultatie voorgelegen en heeft de regering de ontvangen consultatiereacties meegewogen.

14. De impact van het wetsvoorstel is nu al merkbaar op de lease- en verkoopmarkt van pluimvee- en varkensrechten, zo merken de leden van de BBB-fractie op. Er ontstaat ongelijkheid door prijsopdrijvende effecten. Een varkensrecht in Zuid is € 160,- waard en in Oost/Overig € 35,-. Genoemde leden vragen hoe de regering aankijkt tegen deze verstoring en wat gaat zij hieraan gaan doen.

Op basis van de grafiek met prijsontwikkelingen die getoond wordt op de site van varkensrechten.nl is de gemiddelde koopprijs van een varkensrecht gestegen van 29 euro in november 2023 naar circa 34 euro in november 2024. De gemiddelde leaseprijs is op dit moment vergelijkbaar met de leaseprijs in november 2023. Naast afoming van productierechten zijn ook andere factoren, zoals rentabiliteit van de sector en afname van het aantal productierechten door deelname aan beëindigingsregelingen van invloed op de prijs van productierechten.

De regering begrijpt de zorg van de leden van de BBB-fractie, maar kan een mogelijk markteffect van de maatregel om productierechten af te romen niet mitigeren, omdat prijsverzachtende maatregelen vanuit de overheid marktverstoringen werken en in strijd zijn met de Europese staatsteunregels. Deze afromingsmaatregel is noodzakelijk om te borgen dat de mestproductieplafonds niet worden overschreden en een generieke korting te voorkomen.

15. Er wordt ingezet op reductie door middel van LBV/LBV+ ten einde in 2025 het productieplafond te behalen, maar is dit tijdsplan reëel, zo informeren de leden van de BBB-fractie. De LBV+ staat momenteel zelfs nog open. Ondernemers krijgen na het tekenen van een positieve beschikking tijd om leeg te draaien. De opbrengsten vanuit de LBV/LBV+ kunnen dus ook niet allemaal in 2025 gerealiseerd worden. Er zal ook een gedeelte pas in 2026 leegdraaien, aldus de leden van de BBB-fractie. Genoemde leden horen graag hoe de regering hiertegen aan kijkt en wat dit betekent voor de verschillende sectoren.

Veehouders die gebruikmaken van de Lbv of de Lbv-plus dienen uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst van de positieve subsidiebeschikking de vereiste modelovereenkomst getekend in te dienen bij RVO om aanspraak te kunnen maken op uitkering van het eerste voorschot van 20%. Binnen uiterlijk twaalf maanden na ondertekening van de modelovereenkomst dient daarna alle dierlijke mest en alle landbouwhuisdieren van de veehouderijlocatie afgevoerd te zijn om aanspraak te kunnen maken op het tweede voorschot van 60%. Veehouders hebben de vrijheid om eerder dan de genoemde termijnen aan de vereisten te voldoen.

Het overgrote deel van de positieve subsidiebeschikkingen was halverwege dit jaar verzonden. De betreffende veehouders zullen, gezien bovengenoemde maximale termijnen, nog in 2025 alle dierlijke mest en landbouwhuisdieren van hun veehouderij afgevoerd moeten hebben om aanspraak te kunnen maken op subsidieverstreking. Het zwaartepunt van het positieve effect op de mestmarkt zal daarmee in 2025 liggen. Gezien het feit dat de Lbv-plus een lange openstellingsperiode kent (die nog doorloopt tot en met 20 december van dit jaar) zal dit positieve effect in 2026 nog verder toenemen.

16. De leden van de BBB-fractie vragen wanneer er wordt geëvalueerd. Meer in het bijzonder vragen zij of de regering de daadwerkelijke cijfers van de LBV/LBV+ in beeld heeft, alsook de hoeveelheid stikstof en fosfaat die gereduceerd gaat worden.

Voor het merendeel van de veehouders die een positieve subsidiebeschikking hebben ontvangen op grond van de Lbv of Lbv-plus loopt de termijn van zes maanden voor het ondertekenen en indienen van de modelovereenkomst in het eerste kwartaal van 2025 af. Dat is het moment waarop er met meer zekerheid een prognose gegeven kan worden over de bereidheid onder veehouders om daadwerkelijk hun veehouderijbedrijf of locatie van hun veehouderijbedrijf te beëindigen. Op basis van die prognose kan bezien worden of er aanleiding is de eerdere inschatting van 65% deelnamebereidheid bij te stellen. De regering zal de ontwikkelingen tussentijds volgen, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende regelingen zoals de Lbv en Lbv-plus, maar ook om Europese ontwikkelingen en afspraken goed te kunnen verdisconteren, richting een eerste weegmoment in het eerste kwartaal van 2025 (zie daarover de brief aanpak mestmarkt 13 september jl.).

17. De leden van de BBB-fractie stellen vast dat er is gerekend met forfaitaire getallen voor excretie per recht. De bruto excretie verschilt van de netto excretie. Zij vragen de regering hoe wordt voorkomen dat we zo dadelijk een papieren- versus een praktijkwerkelijkheid hebben en informeren wat daarbij dan de 'waarheid' is en of er ook wordt gemeten.

Voor het berekenen van de excretie per recht is gebruik gemaakt van de gegevens van het CBS over de fosfaat- en stikstofexcretie per diersoort in 2023 (bron: CBS, 2024, Dierlijke mest en mineralen 2023). Er is dus gerekend met cijfers over de daadwerkelijke mestproductie en niet met forfaitaire excretiecijfers. Het zijn ook de cijfers van het CBS over de daadwerkelijke mestproductie die bepalend zullen zijn of de mestproductie onder het mestproductieplafond blijft.

18. Op welke wijze en hoe vaak wordt de regering geïnformeerd over de stand van zaken over de productieplafonds, zo vragen de leden van de BBB-fractie. Meer specifiek vragen zij hoe actueel,

realistisch en waarheidsgetrouw de data zijn en hoe adequaat de monitoring op het productieplafond is, oftewel: hoe snel weet het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur dat men onder of boven het plafond zit en hoe snel kan vervolgens de afroaming worden gestopt dan wel het wetsvoorstel aangepast worden?

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) stelt het CBS aan het einde van ieder kwartaal een berekening samen van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel. De uitkomst van deze berekening wordt ongeveer anderhalve maand nadat het kwartaal is afgelopen door het CBS gepubliceerd, waarna de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de belangrijkste uitkomsten. De definitieve cijfers over de mestproductie in het voorgaande jaar worden aan het einde van het tweede kwartaal van het lopende jaar door het CBS gepubliceerd. Deze cijfers worden ook meegenomen in de tweede kwartaalrapportage van dat jaar. Na publicatie van de eerste kwartaalrapportage 2025 heeft het kabinet een eerste indicatie of de mestproductie onder of boven het productieplafond uit zal komen. De in het wetsvoorstel opgenomen delegatiegrondslagen maken het mogelijk de afrotingspercentages bij amvb te wijzigen op het moment dat daartoe ruimte is. In het wetsvoorstel is hierbij naar aanleiding van het amendement Holman (Kamerstuk, 36 618, nr. 5) bepaald dat een dergelijke ontwerp-amvb - na voorbereiding ervan en behandeling door de ministerraad - aan beide Kamers worden overgelegd. Niet eerder dan vier weken daarna kan het voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State worden gezonden. Mocht één van de Kamers besluiten niet in te stemmen met het voorstel, wordt de amvb niet voorgedragen en moet een gewijzigde ontwerp-amvb worden voorbereid.

19. De leden van de BBB-fractie zijn benieuwd op welke wijze de regering meer verwerkingscapaciteit gaat faciliteren en welk tijdspad zij daarbij voor ogen heeft.

In de aanpak mestmarkt (brief 13 september jl.) wordt het belang van mestverwerking onderkend, ook in relatie tot de mestmarktproblematiek. Met de aanpak mestmarkt wordt ingezet op het vergroten van de verwerkingscapaciteit. Dit wordt gedaan langs twee sporen: 1) door het aanstellen van een bestuurlijke versneller die gaat bijdragen aan de versnelling van de vergunningverlening en 2) door de subsidieregeling voor mestverwerkingsinstallaties die daarvoor beschikken over de vereiste vergunningen. Op dit moment wordt gewerkt aan het aanstellen van de bestuurlijke versneller, zodat deze zo snel mogelijk aan de slag kan. De bevoegdheid voor vergunningverlening is ten algemene gelegen bij decentrale overheden, provincies en gemeenten. De bestuurlijke versneller zal dan ook samen met provincies en gemeenten op de kortst mogelijk termijn bekijken wat mogelijk is.

20. Ook horen zij graag hoe de regering gaat zorgen voor meer verwerkingscapaciteit op bestaande locaties (bestaande verwerkers). Diezelfde vraag stellen zij met betrekking tot nieuwe locaties voor mestverwerkingscapaciteit.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 19, is de aangekondigde subsidieregeling voor mestverwerkingsinstallaties onderdeel van de aanpak mestmarkt. Deze is gericht op bestaande mestverwerkers met reeds vergunde locaties en ook nieuw vergunde locaties. Hiermee is de verwachting dat bedrijven relatief snel kunnen uitbreiden en zo de verwerkingscapaciteit op zo kort mogelijke termijn wordt vergroot.

21. Ten slotte vragen zij de regering in dit verband op welke wijze zij gaat zorgen voor meer innovatie in mestverwaarding, binnen welke termijn de eerste resultaten hiervan kunnen worden verwacht en op welke manier dit kan worden versneld.

De aanpak mestmarkt is erop gericht om mogelijke belemmeringen in vergunningverlening weg te nemen bij bedrijven om een installatie voor mestverwerking op te zetten of uit te breiden. Het beoordelen of locaties geschikt zijn voor mestverwerking is een bevoegdheid van gemeenten en provincies. Op basis van de gesprekken met provincies en gemeente die de bestuurlijke versneller zal voeren zal inzet gepleegd worden waar dat kan bijdragen aan het opheffen van belemmeringen. Het aanwijzen van een locatie voor mestverwerking behoort niet tot de bevoegdheid van de Rijksoverheid. Wel zal via de bestuurlijke versneller onder andere het belang van mestverwerking, waarmee emissies gereduceerd kunnen worden, groen gas kan worden opgewekt en nutriënten

beter kunnen worden benut, voor het voetlicht gebracht worden. Hierbij zal ook worden samengewerkt met andere departementen, in het bijzonder met het ministerie van Klimaat en Groene Groei gezien de gedeelde inzet gericht op mestvergisting.

22. Kan de regering aangeven wat de impact is van het gebruik van meer kunstmest op de waterkwaliteit en de klimaat voetafdruk daarvan, zo vragen de leden van de BBB-fractie. En in het verlengde daarvan: wat betekent dit voor de prijs en de beschikbaarheid van kunstmest.

De impact van een toename in het gebruik van kunstmest op de waterkwaliteit is niet op voorhand te geven. De afbouw van de derogatie zal naar verwachting leiden tot het gebruik van meer kunstmest ten koste van dierlijke mest op met name grasland. Er zijn onderzoeken die laten zien dat kunstmest mogelijk tot meer uitspoeling van nitraat onder gemaaid grasland leidt, maar er zijn ook onderzoeken die dit effect niet laten zien¹. Wel is duidelijk dat het gebruik van kunstmest leidt tot een hogere CO2-footprint ten opzichte van het gebruik van de op het bedrijf geproduceerde dierlijke mest en dat de omzetting van grasland naar bouwland leidt tot meer nitraatuitspoeling². Kunstmestprijzen zijn afhankelijk van de wereldmarkt en daarom is niet aan te geven wat het effect is van het gebruik van meer kunstmest voor de prijs en beschikbaarheid.

23. De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe zij over de stellingname van Ierland die pleit voor handhaven van derogatie, oordeelt en vragen of de regering bereid is hierin samen met Ierland op te trekken.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de minister van LNV de stellingname van Ierland beoordeeld, die het in stand houden van de derogatie bepleit. De situatie in Ierland is vergelijkbaar met de situatie in Nederland voor wat betreft de klimatologische omstandigheden (veel neerslag) en de lengte van het groeiseizoen. Ierland is hiermee een belangrijke bondgenoot in het verkrijgen van een derogatie.

24. Ten slotte vragen de leden van de BBB-fractie of de regering heeft gehoord van de FIR-boeren en of de regering bereid is deze methode nader te (laten) onderzoeken als mogelijk onderdeel van het mestbeleid. Als de regering daartoe niet bereid is horen zij graag waarom niet.

De methode van de FIR-toevoegmiddelen om mogelijk ammoniakemissie te verlagen is bekend. In het verleden is deze methode meermaals met praktijkonderzoek getoetst, waarbij geen verschil in ammoniakemissie werd gevonden³. Er lijkt op dit moment dan ook geen aanleiding voor vervolgonderzoek.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt

De vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt over onderhavige wetsvoorstel hebben betrekking op de maximale mestproductie.

25. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen waarom er niet is gekozen voor een uitzondering voor biologische en biologisch-dynamische landbouw (voor alle sectoren), zowel voor afoming als voor een eventuele generieke korting. Zij stellen deze vraag in het licht van zowel Europees als nationaal beleid om biologische en duurzame landbouw te stimuleren.

De mestproductie van de biologische landbouw telt evenzeer mee in de nationale en sectorale mestproductie als die van niet-biologische bedrijven. Ten aanzien van fosfaatrechten zijn bedrijven waar de mestproductie in fosfaat lager of gelijk is aan de fosfaatruimte reeds uitgezonderd van een generieke korting. Naar verwachting zullen de meeste biologische melkveebedrijven bij een onverhoopte generieke korting vallen onder deze uitzondering. Afkomen is een essentiële maatregel om te borgen dat de mestproductieplafonds niet worden overschreden en een generieke korting

¹ Herman de Boer: <https://edepot.wur.nl/579074> en Wim van Dijk: <https://edepot.wur.nl/657782>

² CDM Advies Milieueffecten bij geen derogatie van de Nitraatrichtlijn: <https://www.wur.nl/nl/show/milieueffecten-bij-geen-derogatie-van-de-nitraatrichtlijn.htm>

³ <https://edepot.wur.nl/255867>

wordt voorkomen. Afromen betreft een maatregel die aansluit bij de bedrijfssituatie van een landbouwer die zelf kan besluiten tot verwerving of vervreemding van rechten. Als biologische bedrijven zouden worden uitgezonderd van afroming doet dat afbreuk aan de effectiviteit van de afromingsmaatregel, roept dat de vraag op waarom andere groepen met een duurzame productiewijze niet ook worden uitgezonderd en neemt de kans op overschrijding van de mestproductieplafonds toe. Dit is niet in lijn met de inzet van de regering om alles op alles te zetten om een generieke korting te voorkomen (conform Hoofdpijnenakkoord en het Regeerprogramma). Een amendement om biologische boeren uit te zonderen is in de Tweede Kamer verworpen.

26. Hoeveel melkveehouderijbedrijven zijn grondgebonden, en hoeveel hiervan zijn biologisch of biologisch dynamisch, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt. Met andere woorden: is een generieke korting voor melkveehouders niet in essentie een uitzondering voor biologische en biologisch-dynamische bedrijven? Genoemde leden vragen waarom de regering hier niet voor heeft gekozen, gezien de noodzaak van een duurzame landbouw en zij informeren of de regering hier wel voor zou hebben gekozen als de motie Grinwis en Van Campen⁴ niet was aangenomen.

In 2022 was circa 60% van alle bedrijven met fosfaatrechten grondgebonden. Dit zijn bedrijven die, gelet op de fosfaatruijnte, de op het bedrijf geproduceerde mest volledig op het eigen land kunnen aanwenden (conform definitie grondgebondenheid Meststoffenwet).. In 2022 waren 86% van de biologische en biologisch-dynamische bedrijven grondgebonden. Grondgebonden bedrijven zijn uitgezonderd van een eventuele generieke korting.

27. Op verzoek van Nederland heeft de Europese Commissie voor de periode 2022–2025 opnieuw derogatie verleend voor het opbrengen van meer dierlijke mest dan de Unienorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar uit de Nitraatrichtlijn. Hierbij is onder meer als voorwaarde gesteld dat de productie vanaf 2025 niet meer mag zijn dan 440 miljoen kilogram stikstof en niet meer dan 135,0 miljoen kilogram fosfaat.⁵ Zijn deze getallen in lijn met andere lidstaten of bestaat er nog een restant derogatie voor Nederland, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt. Met andere woorden, is dit het definitieve plafond, zo informeren genoemde leden.

In het geval van Nederland zijn productieplafonds als voorwaarde in de derogatiebeschikking opgenomen. Andere lidstaten kennen andere manieren om de intensiteit of omvang van de veehouderij te reguleren. Na de aanpassing van de plafonds die nu aan de orde is, zijn er op dit moment geen verdere aanpassingen van de plafonds voorzien. Het is aannemelijk dat de Europese Commissie de verlaagde plafonds ziet als een structurele maatregel die nodig is voor het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn, zie hiervoor ook het antwoord op vraag 64.

28. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen of Nederland met dit wetsvoorstel op de langere termijn aan de Nitraatrichtlijn en andere EU wet- en regelgeving (zoals de kaderrichtlijn water) voldoet. Als dit niet het geval is dan horen zij graag wat de additionele plannen van de regering zijn.

Met dit wetsvoorstel is alleen de mestproductie in ogenschouw genomen, andere opgaven zoals stikstof, klimaat en waterkwaliteit zijn hierbij niet meegewogen. De regering werkt via actieprogramma's Nitraatrichtlijn aan verbetering van de waterkwaliteit. Op dit moment wordt uitvoering gegeven aan de maatregelen uit het 7e actieprogramma en de derogatiebeschikking, die zijn gericht op verbetering van de waterkwaliteit. Op maandag 4 november jl. heeft de regering de Staten-Generaal geïnformeerd over de evaluatie van de Meststoffenwet en de voorbereiding van het 8e actieprogramma (Kamerstukken 33 037, nr. 561) dat vanaf 1 januari 2026 van toepassing zal zijn. Dit actieprogramma is gericht op verbetering van de waterkwaliteit, voor zover het gaat om nutriënten afkomstig van de landbouw.

29. Ook vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt of de regering van mening is dat met het huidige wetsvoorstel de wettelijk vereiste stikstof, klimaat en

⁴ Motie van de leden Grinwis en Van Campen over een zo groot mogelijke groep grondgebonden bedrijven in aanmerking brengen voor de niet-verhandelbare ontheffingen uit de fosfaatbank ([Kamerstukken II, 2021/22, 35 949, nr. 18](#)).

⁵ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 4.

waterdoelstellingen worden bereikt. Als deze vraag ontkennend wordt beantwoord dan informeren genoemde leden op welke wijze de regering die doelstellingen (alsnog) wil gaan bereiken. Zij verwijzen in dit verband naar het advies van de Raad van State.⁶

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 28.

30. Wat gaat de regering doen als blijkt dat Nederland in 2025 niet aan de Europese verplichtingen voldoet, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt. In het verlengde hiervan informeren zij naar de consequenties.

Zoals in de brief van 13 september jl. aangegeven zet de regering met de aanpak mestmarkt in op het nemen van maatregelen om de mestproductie onder het mestproductieplafond te krijgen en een generieke korting te voorkomen. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Grinwis (Kamerstuk 30 252, nr. 142). Of het voor 2025 geldende nationale plafond (Europese verplichting) wordt overschreden zal medio 2026 duidelijk zijn, nadat de definitieve cijfers van het CBS over de mestproductie 2025 zijn ontvangen. Na afloop van de periode waarvoor de derogatiebeschikking geldt zal dus duidelijk worden of Nederland heeft voldaan aan de voorwaarde over de maximale mestproductie van de derogatiebeschikking. Als dan blijkt dat het plafond 2025 is overschreden kan de Europese Commissie op basis van artikel 258 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie een infractieprocedure starten door een 'aanmaningsbrief' (ingebrekestelling) te sturen. Als de Europese Commissie dat doet heeft Nederland gelegenheid te reageren en aan te geven welke maatregelen genomen worden om de mestproductie onder het plafond te krijgen. Een generieke korting kan dan aan de orde zijn. Als Nederland niet naar tevredenheid van de Europese Commissie optreedt, kan de Europese Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie. Als dat zou leiden tot een veroordeling van Nederland en uiteindelijk, als Nederland nog steeds niet nakomt, kan dat leiden tot een forse boete en forse dwangsommen om Nederland te dwingen alsnog onder het plafond te komen. Een infractieprocedure zal de kansen van Nederland om op andere (landbouw)dossiers zaken voor elkaar te krijgen in Brussel, naar verwachting niet vergroten.

31. Verder vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt in welke mate dit wetsvoorstel bijdraagt aan het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij.

Bij dierwaardige veehouderij gaat het over het kunnen uitoefenen van gedragsbehoeften en het uitfasen van ingrepen, dit conform de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Het onderhavige wetsvoorstel over de maximale mestproductie, heeft geen relatie met het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij.

32. Ook horen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt graag hoe het zit met de ontwikkeling van uitstoot van de categorie 'overige diersoorten' door de jaren heen. Zij vragen de regering in dit verband (indien mogelijk) een overzicht te geven per diersoort van de afgelopen vijf tot tien jaar.

Onderstaande tabellen bevatten een overzicht van de ontwikkeling in de periode 2013-2023 van de excretie van fosfaat en stikstof van de onderscheiden diercategorieën die gerekend worden tot 'overige diersoorten' (bron: CBS).

Tabel 1:

Uitscheiding van fosfaat (in miljoen kg) van de 'overige diersoorten'

Diercategorie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vleeskalveren	5,4	6,4	5,8	7,0	6,7	7,9	6,5	5,7	5,4	5,6	5,0
Vrouwelijk vleesvee	3,8	3,9	4,0	3,1	2,9	3,1	2,7	2,4	2,6	2,5	2,8
Vleesstieren	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0

⁶ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 4](#), p. 5.

Schapen	2,4	2,6	2,6	1,9	1,9	2,2	2,2	1,9	2,1	2,0	2,2
Geiten	1,7	1,9	1,8	1,8	2	2,3	2,6	2,6	2,5	2,7	2,8
Paarden en pony's	2,4	2,3	2,2	1,5	1,6	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2
Eenden	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Konijnen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Pelsdieren	1,3	1,2	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8	0,4	0	0	0

Tabel 2:

Uitscheiding van stikstof (in miljoen kg) van de 'overige diersoorten'

Diercategorie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vleeskalveren	16,4	18,6	18,1	20,2	19,9	22,6	22,3	20,3	19,8	20,4	19,0
Vrouwelijk vleesvee	12,0	11,8	11,1	9,5	9,7	10,9	10,0	9,6	9,4	8,9	10,2
Vleesstieren	3,1	3,5	3,6	3,0	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9
Schapen	7,4	6,9	6,3	5,5	6,0	7,1	7,9	7,1	6,8	7,1	7,2
Geiten	4,1	4,6	5,4	5,7	6,0	7,6	8,6	8,8	8,7	8,7	8,8
Paarden en pony's	6,5	6,3	5,9	4,1	4,3	5,6	5,6	5,8	6,2	6,2	6,0
Eenden	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3
Konijnen	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Pelsdieren	2,3	2,0	2,5	2,1	2,1	2,0	1,8	0,9	0	0	0

33. Hoe gaat het met de implementatie van andere verplichtingen die de Europese Unie stelde aan uitstel van de afbouw van de derogatie; bufferstroken, aanwijzen van met nutriënten vervuilde gebieden en de versnelde afbouw daarvan, zo informeren de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt.

De implementatie van de andere verplichtingen in de derogatiebeschikking is grotendeels afgerond. De bufferstroken zijn geïmplementeerd sinds 1 maart 2023 en de met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden) zijn aangewezen met ingang van 1 januari 2024. Er zijn nog vier verplichtingen die op grond van de derogatiebeschikking per 1 januari 2025 geïmplementeerd moeten zijn. Dit betreft de verlaging van de stikstofgebruiksnorm met 20% in NV-gebieden, de verlaging van de mestproductieplafonds (onderhavig wetsvoorstel), de invoering van het elektronisch mestregister en het pakket aanvullende maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden voor 2025. In 2025 moet ook het aantal regio's waar versterkte handhaving plaatsvindt geleidelijk worden uitgebreid. De planning is dat deze verplichtingen conform het tijdpad van de derogatiebeschikking geïmplementeerd worden. Uiteraard zal ook in 2025 met de verlening van derogatie aan bedrijven het afbouwpad in de derogatiebeschikking gevolgd worden.

34. Gaan de uitkoopregelingen snel genoeg om hun potentie in 2025 te bereiken, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt. Een bedrijf dat in september 2025 wordt uitgekocht, levert immers nog negen maanden mest op, zo merken zij op. Zij horen graag hoe de potentie is berekend en hoe wordt gemonitord zodat beleid op tijd aangescherpt kan worden.

Voor de huidige beëindigingsregelingen geldt dat de Lbv op 1 december 2023 is gesloten, en de Lbv-plus nog tot 20 december 2024 open staat. Na ontvangst van een positieve subsidiebeschikking in het kader van deze regelingen, hebben aanvragers nog maximaal zes maanden de tijd om de meegestuurde overeenkomst te ondertekenen en te retourneren. Daarna hebben zij nog maximaal 12 maanden de tijd om de dieren en dierlijke mest af te voeren. Het staat veehouders vrij om hun overeenkomst eerder te ondertekenen en om de dieren eerder af te voeren. Hoge kosten voor de mestafzet kunnen ertoe leiden dat ondernemers hiertoe besluiten. Gelet op het feit dat het grootste deel van de deelnemers aan de Lbv in juni hun beschikking heeft ontvangen, en een aanzienlijk deel van de aanvragers onder de Lbv-plus reeds een overeenkomst heeft ondertekend, is het de verwachting dat het zwaartepunt van de daadwerkelijke reductie van de mestproductie in 2025 zal liggen.

Waar het gaat om de monitoring van de deelname in relatie tot de potentiële resultaten is het eerste kwartaal van 2025 een belangrijk moment. Aangezien de subsidiebeschikkingen en overeenkomsten in het kader van de Lbv voor het overgrote deel is in juni 2024 zijn verstuurd, moeten de ondertekende overeenkomsten rond eind 2024 teruggestuurd zijn. Dat betekent dat begin 2025 met meer zekerheid is aan te geven wat het effect van deelname aan Lbv gaat zijn op de mestproductie. Voor de Lbv-plus geldt dat een aanzienlijk deel van de overeenkomsten reeds is ondertekend. Ook over de deelname aan de Lbv-plus zal begin 2025 een scherper beeld zijn op te maken, temeer daar de regeling 20 december 2024 sluit.

In het kader van het wetsvoorstel is op basis van gegevens van RVO per ultimo 7 augustus 2024 over het aantal in het kader van Lbv en Lbv-plus verzonden overeenkomsten, het aantal door te halen productierechten en uitgaande van de inschatting dat 65% van de overeenkomsten ondertekend wordt, een berekening gemaakt van het potentiële effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus op de mestproductie. In opdracht van LNV stelt het CBS aan het einde van ieder kwartaal een berekening samen van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel. De uitkomst van deze berekening wordt ongeveer anderhalve maand nadat het kwartaal is afgelopen door het CBS gepubliceerd, waarna de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de belangrijkste uitkomsten.

De regering zal de ontwikkelingen tussentijds volgen, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende regelingen zoals Lbv en Lbv-plus, maar ook om Europese ontwikkelingen en afspraken goed te kunnen verdisconteren, richting een eerste weegmoment in het eerste kwartaal van 2025 (brief aanpak mestmarkt 13 september jl.).

35. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel staat onder meer vermeld dat “(a)ls het sectorale mestproductieplafond in de wet is vastgelegd, (...) dit telkens een wetswijziging, met bijbehorend tijdspad [vergt]. 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.”⁷ De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen de regering voor wie een AMvB in dit verband ‘efficiënter’ is.

Het bij amvb kunnen wijzigen van de sectorale productieplafonds zorgt ervoor dat er, als dat wenselijk is, ingespeeld kan worden op ontwikkelingen in de mestproductie binnen en tussen sectoren, zonder dat daarvoor een wetswijzigingstraject nodig is. De omvang van de mestproductie binnen een sector en de mestproductieverhoudingen tussen sectoren zijn namelijk aan verandering onderhevig. Het is voorstelbaar dat de mestproductie binnen een sector in de toekomst wijzigt, waardoor het bijvoorbeeld wenselijk kan zijn de beschikbare mestproductieruimte op een andere wijze over de sectoren te verdelen. Gedacht kan worden aan het effect van maatregelen in andere beleidsdomeinen op het aantal bedrijven en de mestproductie in de betreffende sector. Gevolg kan zijn dat de mestproductie in een sector sneller daalt dan in een andere sector en onder het plafond komt, terwijl de andere sector boven het sectorale plafond blijft en een generieke korting dreigt. Door een gewijzigde verdeling van de plafonds kan dan bewerkstelligd worden dat beide sectoren onder de plafonds komen waardoor een generieke korting wordt voorkomen.

36. Ook informeren zij hoe deze wens van de regering, kort gezegd het snel kunnen aanpassen van regelgeving, zich verhoudt tot de behoefte aan stabiliteit van wet- en regelgeving van de boerensector, welke behoefte door de boerensector keer op keer als eis op tafel is gelegd.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt wijzen terecht op het belang van en de behoefte aan stabiele regelgeving. Voorspelbare, inzichtelijke regelgeving en rechtszekerheid zijn belangrijk. Anderzijds is ten aanzien van regelgeving ook van belang, dat regelgeving waar aan de orde in verband met marktontwikkelingen, moet kunnen worden aangepast en dat dat op het niveau gebeurt dat daartoe geëigend is. Ook aan aanpassingen van regelgeving heeft de sector immers vaak behoefte. Dit heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel regelt dat de sectorplafonds 2025

⁷ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 7.

en afromingspercentages eerst op wetsniveau worden vastgesteld en ingevoerd. En dat het wetsvoorstel voor de langere termijn daarnaast voorziet in delegatiegrondslagen die het, nadat ze in werking zijn getreden, mogelijk maken om deze mestproductieplafonds en afromingspercentages bij amvb vast te kunnen stellen. Zoals in het antwoord op vraag 35 is aangegeven, geeft dit op de langere termijn flexibiliteit om de sectorplafonds en afromingspercentages, binnen de in de wet neergelegde kaders van onder andere het nationale mestproductieplafond, sneller aan te kunnen passen, rekening houdend met de situatie op de markt.

37. Verder vragen genoemde leden of een AMvB een voldoende stevig juridische route is om rechten, die wellicht uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) voortvloeien, in te kunnen perken. Heeft de regering hier advies over gevraagd, zo informeren de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt en zo ja, wat was dat advies.

De verlaging van de mestproductieplafonds heeft geen directe rechtsgevolgen voor de landbouwer, het afromen wel. In de memorie van toelichting is daarom in paragraaf 4.4 toegelicht dat de voorgestelde wijzigingen 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). Het wetsvoorstel bevat de wijzigingen met betrekking tot het afromen, te weten het invoeren van afroming bij overgang van varkens- en pluimveerechten en bij bedrijfsoverdracht, en bevat daarnaast de delegatiegrondslagen om de hoogte van de afromingspercentages binnen in de wet bepaalde bandbreedtes bij amvb te kunnen vaststellen en wijzigen. Het afromen zelf, net zoals de kaders waarbinnen daaraan toepassing wordt gegeven, is dan ook bij wet geregeld. Zoals in het antwoord op vraag 36 ook is aangegeven, kan de hoogte van het afromingspercentage vervolgens bij amvb worden vastgesteld. In haar advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State hier geen opmerkingen over gemaakt.

38. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen of de regering het met hen eens is dat uitgegeven milieugebruiksruimte, zoals fosfaat en dierrechten, wel financiële waarde kunnen hebben, maar ten principale geen eigendom als onderdeel van het EVRM kan worden genoemd omdat het recht om te mogen vervuilen ten principale niet aan een onderneming maar de staat en samenleving toevallen.

Op de productierechten rusten geen zelfstandige eigendomsrechten, zij 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). Hierbij wordt opgemerkt dat het fosfaatrechtenstelsel, waarbij sprake is van op de markt tegen marktwaarde verhandelbare rechten, door de Europese Commissie als staatssteunmaatregel is goedgekeurd.

39. Ook vragen deze leden of de regering hen kan volgen in de stelling dat omzetten van koeienmest naar kunstmestvervanger RENURE geen onderbouwing kan zijn van de totale omvang van fosfaatrechten (en de hoogte van de plafonds) in de markt. Dat geldt nu immers voor de pluimveehouders en varkenshouders ook niet, zo menen genoemde leden, of zien zij dat verkeerd?

Bij de bepaling van de maximale mestproductie en de hoeveelheid productierechten wordt gekeken naar de excretie van dieren. De omzetting van onbewerkte dierlijke mest naar RENURE heeft hier geen invloed op.

40. Kan de regering aangeven welke ontwikkelingen er zijn ten aanzien van het afromen van niet-gebruikte fosfaat en dierrechten en het beperken van extern en intern salderen, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt.

Er is geen juridische grondslag voor het afromen van niet-gebruikte fosfaat- en dierrechten anders dan bij overgang van deze productierechten en bij bedrijfsoverdracht (behoudens de uitzonderingen), zoals is bepaald in de Meststoffenwet en in het wetsvoorstel nu aanvullend wordt voorgesteld.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt informeren verder naar de ontwikkelingen rond het beperken van extern en intern salderen. In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het vorige kabinet een vergunningplicht voor intern salderen aangekondigd. Een wetsvoorstel waarmee intern salderen vergunningplicht zou worden, heeft in de zomer van 2023 in consultatie gelegen en geleid tot veel kritische reacties. Op basis van deze reacties en een niet aangenomen motie Akerboom (35334-277) uit oktober 2023 is dit traject destijds niet doorgezet door mijn ambtsvoorganger. Ik zal mij beraden op de uitvoering van de recent aangenomen motie Bromet/Grinwis (36600 XIV). In de beleidsregels voor de bevoegd gezagen is vastgesteld dat 30% van de aanwezige stikstofruimte in een vergunning bij extern salderen moet vervallen ten gunste van de natuur. Vanwege het additionaliteitsbeginsel is het op dit moment lastig om extern te salderen.

41. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt informeren waarom ervoor gekozen is om bedrijfsopvolging binnen familieverband tot en met de derde graad te laten gelden. Overigens is de memorie van toelichting op dit punt niet geheel eenduidig zo stellen deze leden: wordt tot en met de derde graad bedoeld (zie paragraaf 3.2.4) of tot de derde graad (zie paragraaf 3.2.5)?⁸ Zij vragen de regering op dit punt helderheid te verschaffen.

De uitzondering op de afromingsmaatregel geldt voor de overgang van productierechten en bij bedrijfsoverdrachten in familieverband tot en met de derde graad. Hiermee wordt aangesloten bij de al bestaande uitzondering op de verplichting tot afroming bij overgang van fosfaatrechten in het fosfaatrechtenstelsel (artikel 32a, tweede lid, onderdeel b, van de Meststoffenwet). Zoals in paragraaf 3.2.2.1 van de memorie van toelichting is toegelicht, wordt voorgesteld op gelijke wijze ook bij de overgang van varkens- en pluimveerechten (het voorgestelde artikel 32, tweede lid) en bij bedrijfsoverdrachten (het voorgestelde artikel 33, vijfde lid) in familieverband tot en met de derde graad van bloed- of aanverwantschap af te zien van afroming van productierechten.

42. Verder informeren zij om hoeveel overnames (en ingeschat aantal rechten) het gaat bij overnames in de derde graad en waarom er niet voor is gekozen om de overname te beperken tot een bepaald gebied.

RVO vraagt op dit moment geen gegevens uit over de aard van het familieverband. Het is daarom niet mogelijk om het aantal overnames in de derde graad in kaart te brengen. Verder heeft de regering ervoor gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de afromingsregels bij overgang van fosfaatrechten zoals dit al gold sinds 2018. De reductieopgave geldt op nationaal niveau en er is geen reden om die voor een specifiek gebied anders in te vullen. Daarbij is gekozen om de afromingsregels voor de drie sectoren te laten gelden, zodat iedere sector bijdraagt aan de opgave die op de gehele veehouderij rust. Daarnaast zou het beperken van deze uitzondering op de afromingsmaatregel tot overgang van productierechten of bedrijfsoverdrachten binnen een bepaald gebied ook belemmerend kunnen zijn voor bedrijfsopvolging, bijvoorbeeld als een bedrijf in gedeeltes wordt overgedragen binnen de familie en één of meerdere bedrijfslocaties buiten een bepaald gebied liggen.

43. Met de schaalvergroting in de landbouw ontstaan steeds meer regionaal en nationaal opererende bedrijven, zo stellen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt. Is de regering het met deze leden eens dat een familiebedrijf lokaal gebonden moet zijn en er anders geen sprake meer zou moeten zijn van 'familieverband zoals genoemd in de memorie van toelichting'⁹?

De regering deelt de mening van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt niet dat er alleen sprake is van familieverband als het familiebedrijf lokaal gebonden is.

44. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen wat de definitie was die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) van 1 februari 2023 - tot heden hanteerde voor

⁸ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 16-18.

⁹ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 10

‘bedrijfsoverdracht’ en op welke punten deze afweek van de definitie zoals die nu in de memorie van toelichting staat.¹⁰

De in artikel 33, tweede lid, voorgestelde definitie van bedrijfsoverdracht, is grotendeels in lijn met de uitvoeringslijn die door RVO bij het fosfaatrechtenstelsel is gehanteerd. De definitie wijkt af waar het gaat om een wijziging in de directe of indirecte overwegende zeggenschap in een rechtspersoon die het bedrijf voert. In het voorgestelde tweede lid, wordt dit onderdeel d aangemerkt als een bedrijfsoverdracht. In paragraaf 3.2.3.1 van de memorie van toelichting is uitgelegd dat dit beter aansluit bij de daadwerkelijke wijzigingen in de bedrijfsvoering van een rechtspersoon die het bedrijf voert dan een wijziging in de aandelenverhouding in die rechtspersoon: de zeggenschap in een vennootschap wordt immers niet alleen bepaald door de verdeling van de aandelen, maar ook door wat binnen de vennootschap is bepaald over bijvoorbeeld de (aan die aandelen verbonden) stemverhoudingen. Dit geldt ook als een rechtspersoon deel uitmaakt van het samenwerkingsverband.

45. De RVO geeft in zijn uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) aan dat handhaving op wijzigingen in overwegende zeggenschap in de praktijk lastig te controleren zijn. In de praktijk zal dat bij de NVWA komen te liggen en dan in het bijzonder bij hun controles.¹¹ De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen of daar capaciteit voor is vrijgemaakt: hoeveel capaciteit heeft de NVWA extra gekregen om oneigenlijke bedrijfsconstructies te kunnen onderzoeken die als gevolg van deze wet kunnen ontstaan?

In het toezicht wordt in relatie tot onderhavig wetsvoorstel rekening gehouden met mogelijke oneigenlijke constructies met het oogmerk afoming te ontwijken. Daartoe kan het zijn dat de Inspecteur-Generaal van de NVWA extra toezicht wil uitoefenen of opsporingsonderzoeken wil voeren. De effecten van dit wetsvoorstel voor het toezicht door de NVWA zijn onderwerp van gesprek met de NVWA.

46. Ook willen zij graag weten waarom de door de NVWA gesuggereerde onduidelijkheid van het voorgestelde artikel 32 niet is weggenomen.¹²

In de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) heeft de NVWA voorgesteld een onduidelijkheid in artikel 32 weg te nemen. De suggestie van de NVWA is door het Ministerie van LNVN beoordeeld, besloten is het artikel niet aan te passen, omdat de tekst juridisch voldoende duidelijk bleek.

47. De leden van de fracties GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen of de regering kan toelichten hoe een bedrijfsoverdracht met een nieuwe maat erbij precies werkt. Stel er zijn vier maten en één van hen verkoopt zijn zaak aan iemand anders: moet het hele bedrijf dan rechten inleveren of worden dan alleen de rechten van de verkopende maat afgeroomd, zo vragen genoemde leden.

Productierechten rusten op het bedrijf in de zin van artikel 1, eerste lid, onder i, van de Meststoffenwet, niet op de landbouwer die het bedrijf voert. Bij een bedrijfsoverdracht in de zin van het voorgestelde artikel 33, tweede lid, blijft het bedrijf ongewijzigd, maar wijzigt de landbouwer die het bedrijf voert. Dat artikel bepaalt dat het op het bedrijf rustende productierecht dan wordt verlaagd met een bepaald percentage, tenzij een in het artikel genoemde uitzondering van toepassing is. Als geen uitzondering van toepassing is, is het op het bedrijf rustende productierecht na de bedrijfsoverdracht kleiner. Verwezen wordt ook naar de antwoorden op de vragen 70 tot en met 75 van de leden van de SGP-fractie over verschillende situaties van bedrijfsoverdracht.

48. In de memorie van toelichting staat vermeld: “De nieuwe of gewijzigde landbouwer kan de productierechten daarom niet eerder dan op het moment van registratie benutten (vierde lid).”¹³ De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen hoe dit in de praktijk werkt. Bij

¹⁰ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 13.

¹¹ ROV - [Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets op de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025, 11 juni 2024](#), p. 3-4.

¹² [Nota HUF-toets wetsvoorstel wijziging Meststoffenwet in verband met de derogatiebeschikking, d.d. 6 april 2024, p. 2.](#)

¹³ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 15.

wijziging van zeggenschap in een maatschap is immers niet te verwachten dat het aantal dieren in de tussentijd wijzigt. Betekent overdracht van maat naar maat in de praktijk dan krimp van een bestaand bedrijf, zo informeren genoemde leden.

Het klopt dat pas na registratie van de kennisgeving aanspraak gemaakt kan worden op het op het bedrijf rustende productierecht. De rechtsgevolgen van de registratie werken echter terug tot het tijdstip van de bedrijfsoverdracht. RVO zal de rechten die na afoming resteren (tenzij er sprake is van een uitzondering op het afomen) vanaf het moment van de bedrijfsoverdracht, en dus met terugwerkende kracht, overzetten naar de nieuwe landbouwer. Dit kan bijvoorbeeld 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 zijn.

Bij een wijziging in de maatschap, zoals de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt aanhalen, kan sprake zijn van een bedrijfsoverdracht in de zin van het voorgestelde artikel 33, tweede lid. In beginsel zal dan sprake zijn van afoming van productierechten, maar in veel situaties zal naar verwachting één van de uitzonderingsgronden uit het vijfde lid van toepassing zijn. In die gevallen is dan dus geen sprake is van afoming, wat betekent dit dat het op het bedrijf rustende productierecht niet wordt verlaagd.

49. In de praktijk zal vermindering van het aantal fosfaat en dierrechten in de markt kunnen leiden tot hogere kosten voor startende, kleine en biologische boeren. Ook zal het de schaalvergroting in de hand werken omdat het voor kleinere boerenbedrijven lastiger zal zijn om de benodigde financiering rond te krijgen. Een probleem dat bestaat zal hierdoor nog groter worden, aldus de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt. Zij vragen welke maatregelen de regering treft om startende, biologische (en biologisch dynamische bedrijven) en kleinschalige boeren te helpen om hun aandeel in de markt te behouden.

Startende biologische boeren staan voor veel uitdagingen. Om hen te helpen bij de omschakeling heeft het RVO de wegwijzer biologisch ondernemen open gesteld. Hier kunnen ondernemers terecht met vragen over regelgeving en over financieringsinstrumenten. De wegwijzer geeft informatie over een aantal regelingen, zoals het investeringsfonds duurzame landbouw, de regeling groenprojecten, borgstellingskrediet of de ecoregeling in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Vanuit het actieplan 'groei van biologische productie en consumptie' wordt ingezet op het vergroten van de afzet en vraag van de markt. Dit draagt bij aan het bieden van een toekomstperspectief en verdienvermogen van biologische boeren.

50. Ten slotte vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt hoe de regering in algemene zin ervoor zorgt dat de wet goed uitgevoerd wordt. Krijgen NVWA, de Waterschappen en RVO meer middelen om de implementatie van de wet goed te kunnen volgen en goed te kunnen handhaven, zo willen genoemde leden weten. Meer specifiek wijzen zij op een veel voorkomend probleem in de handhaving bij mestfraude en zien zij graag toegelicht op welke wijze de regering dit gaat voorkomen of aanpakken.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD en Volt vragen naar het toezicht op onderhavig wetsvoorstel. Voor het antwoord hierop wordt verwezen naar het antwoord op vraag 45. Ten algemene vindt de regering mestfraude onacceptabel en onderschrijft zij het belang van handhaving. Naast de reguliere inzet op handhaving van de mestregelgeving door RVO en NVWA is een taskforce mestmarkt gestart, gericht op monitoring en signalering vanuit de uitvoeringspraktijk. Deze taskforce maakt het mogelijk om snel te reageren op signalen uit het veld. De NVWA heeft aangegeven, dat ten aanzien van de aanpak van mestfraude het noodzakelijk is dat er voldoende prioriteit en capaciteit wordt toegekend in de hele keten van toezichthouder, opsporing en vervolging tot de rechterlijke macht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie willen graag voorafgaand aan het plenaire debat enkele vragen aan de regering stellen.

51. De regering heeft een forse streep door het NPLG gehaald. En daarmee door de twaalf daaronder vallende provinciale programma's. In de meeste provincies hebben deze samenwerkingsverbanden nuttige voorstellen opgeleverd voor het aanpakken van veel samenhangende problemen in het landelijk gebied. Op het gebied van stikstof, waterkwaliteit, natuurbehoud, landbouw, PAS-melders, biodiversiteit, droogte en wateroverlast. De leden van de fractie van de VVD informeren hoe de regering de hiaten in beleid, die hierdoor vallen, op gaat vullen, zodat de eerder afgesproken doelen op al deze terreinen gehaald worden.

Het transitiefonds is geschrapt en er is minder budget beschikbaar gekomen voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. De regering werkt aan een nieuwe aanpak die het NPLG vervangt. Daarbij zetten we de middelen die er wel zijn effectief en doelmatig in. De 500 mln. euro die structureel beschikbaar komt vanaf 2026 is hier een belangrijk onderdeel van. Voor het Commissiedebat Stikstof, Natuur en NPLG van 4 december a.s. zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de contouren van deze nieuwe aanpak. Daarbij gaat de regering een andere koers varen. Over de uitwerking van andere onderdelen van deze koers zal in een aantal kamerbrieven worden gecommuniceerd, waaronder bijvoorbeeld op zeer korte termijn een brief hoe een structurele daling van de stikstofuitstoot gerealiseerd zal worden en een brief over de natuurinzet van de regering.

52. De in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde normeringen en maatregelen zijn in de ogen van de leden van de VVD-fractie zeker doeltreffend. Toch lijkt het erop dat de benodigde mestproductie-reductie, ook in samenhang met alle andere, al bestaande maatregelen (mestverwerking, innovaties in stalconcepten, voerspoor, LBV- en LBV+-regelingen) niet gehaald gaat worden, aldus genoemde leden. Het getal van 39 miljoen kilo overtollige mest in 2025 wordt genoemd. De leden van de VVD-fractie vragen of dit getal klopt. Zo niet, dan horen zij graag om hoeveel overtollige mest het dan wel gaat.

De in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn er primair op gericht om de mestproductie onder de in 2025 geldende mestproductieplafonds te doen komen, en dragen daarmee ook bij aan het verlichten van de mestmarkt. In de brief van 13 september jl. is de bredere aanpak van de problematiek op de mestmarkt weergegeven, waar dit wetsvoorstel en de daarin opgenomen maatregelen onderdeel van zijn. Deze aanpak met verschillende maatregelen is erop gericht voor verlichting op de mestmarkt te zorgen. Het gaat om verschillende soorten maatregelen, onder andere Europese inzet op aanpassing van de Nitraatrichtlijn en ter overbrugging een nieuwe derogatie, toelating van het gebruik van RENURE-meststoffen in de totale stikstofgebruiksruimte en ook op het bevorderen van mestverwerking en export. De voorgestelde maatregelen zullen echter niet alle spanning op de mestmarkt wegnemen. De aanpak zal er niet toe leiden dat het volledige verlies aan plaatsingsruimte vanwege afbouw derogatie wordt gecompenseerd, maar is er wel op gericht de mestmarkt zodanig te verlichten dat de mest afgevoerd kan worden en de mestafzetkosten dalen. Voor een inschatting van de gevolgen van afbouw van derogatie en de voorwaarden uit de derogatiebeschikking voor de mestmarkt wordt verwezen naar een analyse van het Nederlands Centrum Mestverwaarding (NCM), waaraan in de brief van 13 september jl. eveneens wordt gerefereerd.

53. Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering, na het debat hierover in de Tweede Kamer, ook in deze Kamer kan toezeggen dat de aangekondigde vrijwillige opkoopregeling naar voren wordt gehaald en al in 2025 ingaat.

Zoals in het Commissiedebat Stikstof, NPLG en Natuur van 4 september jl. en tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van LNV op 17/18 oktober jl. is toegezegd aan de Tweede Kamer, zal de minister van LNV zich er voor inspannen om de aangekondigde brede beëindigingsregeling eerder dan 1 januari 2026 mogelijk te maken. Die toezegging staat, ook voor de Eerste Kamer.

54. Welke andere maatregelen staan de regering nog meer voor ogen, teneinde een generieke korting bij alle bedrijven te voorkomen, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De inzet van de regering is er met de maatregelen uit de aanpak mestmarkt (brief 13 september jl.) op gericht om een generieke korting te voorkomen. Naast het afkomen van dierrechten en fosfaatrechten zijn er ook andere maatregelen uit de aanpak mestmarkt, die van invloed zijn op de

mestproductie (zoals de huidige beëindigingsregelingen, Lbv en Lbv-plus, het voerspoor) en die eraan bijdragen dat de uiteindelijke mestproductie van de Nederlandse veehouderij het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt. Ook een nieuwe beëindigingsregeling kan hieraan bijdragen.

55. De leden van de VVD-fractie vragen welke stappen de regering nu al gaat nemen om in 2032 te voldoen aan de toezegging aan de Europese Commissie van een volledig grondgebonden melkveehouderij.

De regering gaat vijf stappen nemen om in 2032 te voldoen aan de toezegging aan de Europese Commissie. Zie hiervoor de brief 'diverse onderwerpen aanpak mestmarkt' die op 6 november 2024 naar de Tweede Kamer is gestuurd.¹⁴

56. De extra regeldruk ten gevolge van dit wetsvoorstel lijkt mee te vallen, zo menen de leden van de VVD-fractie. Dit zal anders zijn bij de volgende, al aangekondigde stap: een afrekenbare stoffenbalans. Is de regering hierop al aan het anticiperen en hoe gaat de regering boeren ondersteunen bij de daarbij behorende extra administratieve plichten, zo vragen genoemde leden.

In de brief van 21 oktober jl. (Kamerstuk 30252, nr.176) over bedrijfsgerichte doelsturing is de ontwikkeling van de stoffenbalans toegelicht. Er is een actieagenda opgesteld waarin is opgenomen welke acties worden ondernomen, zodat de stoffenbalanssystematiek kan worden ingezet in de verschillende vormen van doelsturing. In de uitwerking van de (afrekenbare) stoffenbalans wordt bij de ontwikkeling, onder andere via pilots, aandacht gegeven aan de administratieve lastendruk. Zo is er aandacht voor het ontwikkelen van een efficiënte datasystematiek, zodat de agrariër op een eenvoudige wijze kan werken met de stoffenbalans. De regering onderzoekt daarom ook verschillende vormen van verfijning. Overigens wordt in de melkveehouderij met de Kringloopwijzer al met een vorm van een stoffenbalans gewerkt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie zijn zich ervan bewust dat maatregelen nodig zijn om binnen de door Europa vastgestelde grenzen van de mestproductie te blijven. De fractie heeft daarover wel enige vragen.

57. Allereerst constateren de leden van de CDA-fractie dat de Tweede Kamer een amendement heeft aangenomen waarbij de hoogte van de afromingspercentages worden gebaseerd op de cijfers van de gerealiseerde mestproductie in 2023.¹⁵ In het oorspronkelijke wetsvoorstel werden deze afromingspercentages gebaseerd op de verwachte productie in 2024. Verder hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van het feit dat de Tweede Kamer de afromingspercentages voor fosfaatrechten bij varkens en pluimvee bij amendement heeft gewijzigd.¹⁶ Deze leden willen graag weten wat deze wijzigingen doen met de verwachte opbrengsten in de verlaging van de mestproductie en in hoeverre daarmee de effectiviteit van dit wetsvoorstel wordt beïnvloed.

Naar aanleiding van de aangenomen amendementen is in het wetsvoorstel een tweetal wijzigingen doorgevoerd. Door in de berekeningen die ten grondslag liggen aan de sectorale mestproductieplafonds uit te gaan van de gerealiseerde mestproductie in 2023 is ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel het sectorale plafond voor melkvee verlaagd en die voor varkens en pluimvee verhoogd. Hierdoor is de reductieopgave voor deze laatste twee sectoren iets minder groot en hoeft daar minder afgeroomd te worden. De effectiviteit van het wetsvoorstel op verlaging van de mestproductie wordt hierdoor niet substantieel negatief beïnvloed.

58. Daarnaast merken de leden van de CDA-fractie op dat het verplicht afkomen van dier- en fosfaatrechten bij bepaalde overdrachten een beperking kan vormen op het eigendomsrecht van veehouders. De minister heeft extra toegelicht waarom zij dit eigendomsrecht denkt te kunnen beperken conform de eisen en jurisprudentie met betrekking tot artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹⁷ Deze leden merken op dat varkens- en

¹⁴ Kamerstukken II, nr. 2024Z17556

¹⁵ Amendement van het lid Grinwis d.d. 7 oktober 2024 ([Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 15.](#))

¹⁶ Amendement van de leden Flach en Vedder d.d. 7 oktober 2024 ([Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 8](#))

¹⁷ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 3](#), p. 19-21; [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 34](#), p. 59.

pluimveehouders op basis van de verwachte mestproductie in 2024 nu al ruim onder het plafond produceren.¹⁸ Dat is in tegenstelling tot de mestproductie door melkveehouders die naar verwachting boven het productieplafond uitkomt. Dat juist varkens- en pluimveehouderijen nu te maken krijgen met verregaande afromingspercentages, maakt dat deze leden benieuwd zijn hoe de regering, gelet op eerdergenoemde amendementen, de beperking van het eigendomsrecht van dier- en fosfaatrechten van varkens- en pluimveehouders denkt te rechtvaardigen in een belangenafweging met het te behalen doel. De leden vragen dan ook in hoeverre hier sprake is van een 'fair balance'.

In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting is toegelicht waarom de voorgestelde afromingsmaatregelen voor de varkens- en pluimveehouderij zijn gerechtvaardigd, waarbij specifiek op de evenredigheidstoets is ingegaan. Het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, is naar aanleiding van het amendement van de leden Grinwis en Pierik (Kamerstuk 36 618, nr. 36) gewijzigd. De mestproductieplafonds zijn als gevolg van dit amendement zo gewijzigd, dat bij het vaststellen van deze plafonds de gerealiseerde mestproductie in 2023 in plaats van de verwachte mestproductie in het jaar 2024 is gebruikt. De afromingspercentages zijn hier ook op aangepast. Voor de varkens- en pluimveehouderij heeft dit geleid tot een iets hoger sectoraal mestproductieplafond, en gelet op de daardoor kleinere resterende reductieopgave een iets lager afromingspercentage. Nu de wijzigingen voor de varkens- en pluimveehouderij leiden tot een kleinere reductieopgave en een lager afromingspercentage, is er geen reden te veronderstellen dat voor deze veehouders niet langer sprake zou zijn van een fair balance.

59. De leden van de CDA-fractie lezen dat overdracht van dier- en fosfaatrechten in familieverband is uitgezonderd van de voorgestelde afromingsmaatregel. De minister heeft dit in een nota van wijziging verder verhelderd.¹⁹ Deze leden merken op dat de minister in de nota naar aanleiding van het verslag schrijft dat het effect van alle uitzonderingsgronden niet volledig in kaart te brengen is vanwege de onbekendheid van aantal transacties bij varkens- en pluimveebedrijven in familieverband.²⁰ De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat er geen cijfers beschikbaar zijn van het aantal transacties van rechten in familieverband bij varkens- en pluimveebedrijven. Als dit juist is dan willen deze leden graag weten in hoeverre dit gebrek aan kennis de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de afromingsmaatregel kan beïnvloeden.

Tot op heden was er geen reden om bij een melding van een overdracht van een bedrijf of de kennisgeving van overgang van varkens- en pluimveerechten gegevens over de aard van het familieverband op te vragen, omdat er geen sprake was van afroming van deze dierrechten. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal RVO deze gegevens wel uitvragen bij een kennisgeving van overgang productierechten of bedrijfsoverdracht, hiervoor wordt een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet voorbereid. Op basis van deze gegevens kan RVO beoordelen of afroming van toepassing is op de transactie. Deze gegevens zijn nodig om de afromingsmaatregel effectief te kunnen uitvoeren.

60. Kan de regering aangeven wat de verdeling is van de verschillende sectoren bij de aanvragen van Lbv en Lbv+, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Ook informeren zij in dit verband in hoeverre deze verdeling aansluit bij de gewenste vermindering van de mestproductie per sector.

Op 30 oktober jl. was het aantal aanvragen voor de Lbv en de Lbv-plus tezamen als volgt: varkenshouderij 553, pluimveehouderij 222, melkveehouderij 401, vleeskalverhouderij 191, en locaties met meerdere diersoorten 93 (bron [Lbv en Lbv-plus actueel \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/landbouw/meststoffenwet/overzicht-aanvragen)). Voor iedere sector geldt dat in 2025 de mestproductie (aanzienlijk) verlaagd moet worden om te voorkomen dat het dan geldende mestproductieplafond overschreden wordt.

61. Ten slotte benadrukken de leden van de CDA-fractie dat zij zich zorgen maken of deze afromingsmaatregel voldoende gaat opleveren. Daarom vragen de leden wat de regering wil gaan doen op het moment dat de afromingsmaatregel onvoldoende effect heeft gehad op de verlaging van de mestproductie.

¹⁸ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 34](#), p. 44 (tabel 3 en 4).

¹⁹ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618](#), nr. 14, p. 2-3.

²⁰ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 34](#), p. 53.

De leden van de CDA-fractie vragen of de afromingsmaatregel voldoende gaat opleveren en wat de regering gaat doen als de maatregel onvoldoende effect heeft om onder het mestproductieplafond te komen. Naast het afromen van dierrechten en fosfaatrechten zijn er ook andere maatregelen uit de aanpak mestmarkt, die van invloed zijn op de mestproductie, zoals de huidige beëindigingsregelingen (Lbv en Lbv-plus) en het voerspoor en eraan bijdragen dat de uiteindelijke mestproductie van de Nederlandse veehouderij het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt. De regering heeft weegmomenten voorzien waarop zal blijken of maatregelen zoals afromen, de Lbv en Lbv-plus en het voerspoor, toereikend zijn om de mestproductie door de Nederlandse veehouderij niet hoger te laten zijn dan het nationale mestproductieplafond.

Vragen en opmerking van de leden van de fractie van de ChristenUnie

62. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan toelichten waarom het afromingspercentage op maximaal 30% wordt vastgesteld en welke argumenten hieraan ten grondslag liggen.

In de in het wetsvoorstel voorgestelde delegatiegrondslag is geborgd dat het bij amvb vast te stellen afromingspercentage niet hoger kan worden vastgesteld dan 30%. De kans is groot dat de handel in productierechten stilvalt bij het hanteren van een hoger percentage als gevolg waarvan de afroming dan nog nauwelijks bijdraagt aan vermindering van de mestproductie en de maatregel daarmee niet effectief is. Mocht het om welke reden dan ook wenselijk zijn toch een hoger afromingspercentage vast te stellen, dan is hiervoor een wetswijziging nodig. Hierbij zal onder andere onderbouwd moeten worden in hoeverre een hoger afromingspercentage proportioneel is.

63. Verder informeren zij of er andere maatregelen zijn die (indien nodig snel) kunnen worden genomen om onder het plafond te blijven en een generieke korting kunnen voorkomen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 61.

Vragen en opmerking van de leden van de fractie van de JA21

64. De leden van de fractie van JA21 stellen vast dat Nederland enige ruimte heeft om het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 vorm te geven in nationale wetgeving. Zij lezen in de beantwoording van eerdere vragen van de Tweede Kamer dat de Nederlandse regering het aannemelijk acht dat de Europese Commissie de tijdelijk verlaagde productieplafonds ziet als een structurele maatregel die nodig is voor het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn, en deze daarom na 2025 in stand wil houden.²¹ Welke toezeggingen kan de regering doen om in Europees verband de commissie maximaal te beïnvloeden om deze tijdelijke maatregel niet permanent te laten worden, zo vragen de leden van de fractie van JA21. Ook horen zij graag wat de regering concreet gaat doen, als de Europese Unie de tijdelijk verlaagde productieplafonds permanent wil maken.

Conform het Hoofdlijnenakkoord krijgt de mestcrisis van de regering urgente aandacht, opdat geen sprake is van een generieke korting. In Europa zet de regering ten aanzien van mest alles op alles om Europese richtlijnen en de daaruit volgende regelgeving zo aan te passen dat ze werkbaar zijn en het verdienmodel ondersteunen. In de evaluatie van de Nitraatrichtlijn en in het kader van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zal hieraan specifiek aandacht worden gegeven. Het niet nakomen van Europese verplichtingen zal de andere afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord onder druk zetten.

65. De leden van de fractie van JA21 vragen of de regering kan aangeven op welke wijze onderhavige wijziging van wet de pijn probeert te verzachten voor getroffen groepen. Verder vragen zij in dit verband of de regering met de voorgestelde wetswijziging kan garanderen dat zij gedwongen verkoop uitsluit.

Het wetsvoorstel is gericht op het tijdig implementeren van de voorwaarde van de derogatiebeschikking over de maximale mestproductie in 2025. Ter implementatie daarvan voorziet het wetsvoorstel in vastlegging van het voor 2025 geldende nationale mestproductieplafond, het hiermee in lijn brengen van de sectorale mestproductieplafonds en het treffen van

²¹ [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618, nr. 34](#), p. 13.

afomingsmaatregelen om te borgen dat de voor 2025 geldende plafonds niet worden overschreden. Hiervoor is gekozen om een nog ingrijpendere maatregel (generieke korting) te voorkomen. De impact van zo'n generieke korting is aanzienlijk groter, ongerichter en omvangrijker dan de impact van afoming en de daarmee gepaard gaande kosten voor de bedrijven die hier nu mee te maken krijgen. Afromen betreft een maatregel die aansluit bij de bedrijfssituatie van een landbouwer die zelf kan besluiten tot verwerving of vervreemding van rechten. In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting is ook op deze afweging ingegaan.

Uit de artikelen 33Ab en 33Ac van de Meststoffenwet volgt dat een generieke korting kán worden toegepast bij overschrijding van de sectorale mestproductieplafonds. Nederland zal moeten voldoen aan de voorwaarde over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking en aan haar eigen nationale regelgeving waarin de mestproductieplafonds zijn vastgelegd (de in artikel 18a Meststoffenwet en thans in de Urm opgenomen mestproductieplafonds). Als wordt geconstateerd dat een mestproductieplafond wordt overschreden, zal Nederland dan ook maatregelen moeten treffen, om te borgen dat de mestproductie onder de plafonds komt. Als er op dat moment geen andere wijze is om de benodigde verlaging te bereiken, kan het instrument van de generieke korting worden toegepast om te borgen dat alsnog aan de verplichtingen wordt voldaan.

Gelet op de artikelen 33Ab en 33Ac van de Meststoffenwet zal bij overschrijding van een sectoraal mestproductieplafond in samenhang met de totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen in relatie tot het nationale mestproductieplafond afgewogen moeten worden of de noodzakelijke verlaging op een minder ingrijpende manier mogelijk is dan via een generieke korting. Indien een vermindering niet op een andere manier mogelijk is, mag de vermindering door middel van een generieke korting niet groter zijn dan de overschrijding van het sectorale plafond. Op dit moment valt nog niet te zeggen hoe een dergelijke korting zal worden ingevuld en of een(zelfde) korting voor alle sectoren aan de orde is.

66. Het is duidelijk welke maatregelen de regering wel wil nemen, zo merken de leden van de fractie van JA21 op. Zij vragen of de regering ook kan opsommen welke maatregelen zij specifiek niet wenst te nemen, en die wel binnen de scope van de richtlijn hadden kunnen vallen.

De inzet van de regering is er met de maatregelen uit de aanpak mestmarkt (brief 13 september jl.) op gericht om een generieke korting te voorkomen. Naast het afromen van dierrechten en fosfaatrechten zijn er ook andere maatregelen uit de aanpak mestmarkt, die van invloed zijn op de mestproductie (zoals de huidige beëindigingsregelingen, Lbv en Lbv-plus, het voerspoor) en die eraan bijdragen dat de uiteindelijke mestproductie van de Nederlandse veehouderij het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt. Ook een nieuwe beëindigingsregeling kan hieraan bijdragen.

67. Ten slotte vragen de leden van de fractie van JA21 of de regering kan reflecteren op de mate waarin EU-beleid ruimte laat voor de regering om nationaal - en door het nationale parlement bepaald - beleid te voeren.

Het antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van JA21 is afhankelijk van het betreffende EU-kader en de ruimte die dat kader laat voor nationaal beleid ter implementatie van het kader. Verwezen wordt voorts naar het Regeerprogramma, dat weer verwijst naar het Hoofdlijnenakkoord. In het Regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet 'nationale koppen' op Europees beleid wil vermijden en bestaande koppen waar mogelijk wil schrappen. Het doel hiervan is vermindering van lasten en regeldruk voor agrarische ondernemers en het creëren van een gelijk speelveld. Het kabinet zet daarbij in op zuivere en lastenluwe implementatie door, onder andere, nationale koppen in de bestaande regelgeving waar mogelijk te schrappen, mede naar aanleiding van meldingen van de sector en de uitvoeringspraktijk bij het meldpunt regelgeving.

Vragen en opmerking van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat mestproductieplafonds bij AMvB kunnen worden gewijzigd. Het doel is om in de praktijk snel te kunnen bijsturen als de omstandigheden daarom vragen. Voor bedrijven die pluimvee, varkens of rundvee houden geldt niet dat zij bekend moeten zijn met deze omstandigheden en daarom kunnen voorzien dat er middels een AMvB bijgestuurd

dient te worden. Dit kan ertoe leiden dat veehouders hard geraakt worden in hun belangen bij een wijziging van de productieplafonds.

68. Wanneer bij AMvB een lager productieplafond wordt vastgesteld, wordt dan ook de generieke korting toegepast, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De omvang van de mestproductie binnen een sector en de mestproductieverhoudingen tussen sectoren zijn aan verandering onderhevig, waardoor het wenselijk kan zijn de beschikbare mestproductieruimte op een andere wijze over de sectoren te verdelen. Bijvoorbeeld omdat de mestproductie in een sector sneller daalt dan in een andere sector en er daardoor ruimte is voor de andere sector. Hierbij geldt uiteraard dat een dergelijke amvb waarbij de sectorale plafonds op een andere wijze worden verdeeld, inhoudelijk goed onderbouwd moet zijn, en voor een bepaalde sector niet onevenredig nadelig mag uitpakken. Een dergelijk amvb zal daarbij ook, zoals elke amvb, voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Als in de toekomst bij amvb een andere wijze van verdeling van de mestproductieplafonds wordt vastgesteld, is dat bij amvb vastgestelde mestproductieplafond bepalend voor de vraag of al dan niet sprake kan zijn van een generieke korting. Als hierbij voor een sector een lager plafond wordt vastgesteld zal er, mede gelet op de voorgaande alinea, naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van een situatie waarin de mestproductie in die sector dusdanig is afgenomen - door bijvoorbeeld een hogere deelname aan de Lbv en Lbv-plus - dat als gevolg daarvan de betreffende sector kan voldoen aan het lager vastgestelde sectorplafond. Indien de mestproductie onder het nieuwe sectorplafond blijft is een generieke korting niet aan de orde.

69. Ook horen zij graag in hoeverre het bij AMvB opnieuw vaststellen van de productieplafonds voldoet aan het kenbaarheidsbeginsel en aan het voorzienbaarheidsvereiste.

Delegatie van regelgeving staat niet op gespannen voet met de kenbaarheid en voorzienbaarheid van regelgeving. De keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en voor welke onderwerpen delegatie is toegestaan, is immers aan de wetgever (regering en parlement). Daarmee is kenbaar wat op wetsniveau wordt geregeld en wat op lager niveau bij amvb (een besluit van de regering) of bij ministeriële regeling (besluit van een minister). Voor een amvb geldt voorts, zoals voor elk besluit, dat het niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt.

Via een nota van wijziging is naderhand geregeld dat bedrijfsoverdrachten van besloten vennootschappen in familieverband óók uitgezonderd zijn van afoming.²² Voor de leden van de fractie van de SGP is echter nog onduidelijk of er bedrijfsvormen zijn die wel binnen familieband kunnen worden overgedragen, maar niet vallen onder de uitzondering van artikel 33 lid 5 van de Wet wijziging Meststoffenwet. Zij vragen of de regering duidelijkheid hierover kan geven in de volgende situaties:

70. (i) Stel dat sprake is van een samenwerking of eenmanszaak: door de eigenaar of één van de vennoten wordt een bv opgericht en die treedt toe tot de samenwerking. De aandeelhouder is dan één van de personen in de samenwerking of was de eigenaar van de eenmanszaak, en is familielid. Is in dit geval sprake van afoming, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de SGP-fractie stellen vragen over verschillende vormen van toetreding tot een samenwerkingsverband in familieverband. Het gaat namelijk om een BV die toetreedt tot een samenwerkingsverband en waarvan de aandelen berusten bij een van de vennoten van het samenwerkingsverband. En om een eigenaar van een eenmanszaak die een bv opricht, van die BV de aandeelhouder is en samen met de BV een samenwerkingsverband aangaat. Deze vormen van toetreding zijn een bedrijfsoverdracht in de zin van voorgesteld artikel 33, tweede lid, onder c (wijziging van de samenstelling van het samenwerkingsverband). Het voorgestelde vijfde lid van artikel 33 van de Meststoffenwet bevat de uitzonderingen op de afomingsplicht bij een bedrijfsoverdracht in de zin van het tweede lid van dat artikel 33. Voor de genoemde vormen van toetreding regelt onderdeel e van dat vijfde lid dat er geen sprake is van afoming.

²² [Kamerstukken II, 2024/25, 36 618](#), nr. 14, p. 2.

Bij de overdracht van een bedrijf van de eenmanszaak naar een samenwerkingsverband (van BV en natuurlijk persoon) dat het bedrijf voert, regelt het vijfde lid, onderdeel e, immers dat er geen sprake is van afroming als de inbrenger (eenmanszaak) zelf vennoot wordt.

Bij het voorbeeld van toetreding waarbij het bedrijf al werd gevoerd door een samenwerkingsverband, treedt de BV toe tot het samenwerkingsverband. In dit geval is de uitzondering van het vijfde lid, onderdeel g, onder ii, niet van toepassing, omdat de BV geen persoon is met wie een familiale relatie bestaat. Wel is ook hier de uitzondering van onderdeel e van toepassing. Als een samenwerkingsverband (een VOF, maatschap of CV) gewijzigd wordt, leidt dit namelijk tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst en daarmee tot een nieuw samenwerkingsverband. Dat betekent ook dat het bedrijf wordt ingebracht in het nieuwe samenwerkingsverband, en omdat de inbrenger ook zelf weer vennoot wordt, leidt dit niet tot afroming.

71. (ii) Verder informeren de leden van de SGP-fractie of er sprake is van afroming als de aandelen van de bv worden overgedragen aan een medevennoot in de samenwerking die tevens familielid is.

In de situatie dat de aandelen in de BV worden overgedragen aan een medevennoot die familie is, is sprake van een bedrijfsoverdracht in de zin van voorgesteld artikel 33, tweede lid, aanhef en onderdeel d, als de directe of indirecte overwegende zeggenschap in die rechtspersoon daarbij wijzigt. In dat geval regelt het vijfde lid, onderdeel g, onder i, dat er geen afroming plaatsvindt als de overwegende zeggenschap in die BV overgaat naar het familielid.

72. (iii) Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie of er sprake is van afroming in het geval een zoon, die met zijn vader vennoot is in een vof, zijn aandeel in de vof inbrengt in een bv, waarbij die bv in zijn plaats vennoot wordt in de vof.

Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag 70. Ook in dit geval is sprake van een wijziging van het samenwerkingsverband, die leidt tot de inbreng van het bedrijf in een nieuw samenwerkingsverband. Als de inbrenger opnieuw vennoot wordt in het samenwerkingsverband, is op grond van onderdeel e van het vijfde lid geen sprake van afroming.

73. (iv) Ook zijn de leden van de SGP-fractie benieuwd of sprake is van afroming als de aandelen van de bv worden overgedragen aan een familielid die geen vennoot is of aan een familielid die medevennoot is.

In de situatie dat de aandelen in de BV worden overgedragen en dit een wijziging van de directe of indirecte overwegende zeggenschap in die BV tot gevolg heeft is er sprake van een bedrijfsoverdracht in de zin van voorgesteld artikel 33 (tweede lid, aanhef en onderdeel d), waarop wordt afgeroomd tenzij een uitzonderingsgrond als genoemd in het vijfde lid van dit artikel 33 van toepassing is. Onderdeel g, subonderdeel i, van het vijfde lid, regelt dat geen afroming plaatsvindt als de overwegende zeggenschap in dat geval komt te rusten bij een familielid. Het maakt hierbij niet uit of dat familielid wel of geen medevennoot in het samenwerkingsverband is

74. (v) Ten slotte leggen de leden van de SGP-fractie de situatie voor waarbij de aandelen in een bv door de aandeelhouder worden overgedragen aan een medevennoot die geen familielid is in het samenwerkingsverband waar de bv was ingebracht. Is in dit geval sprake van afroming, zo vragen zij.

Als in dit geval sprake is van een wijziging van de directe of indirecte overwegende zeggenschap in de BV, leidt dit tot een bedrijfsoverdracht als bedoeld in artikel 33, tweede lid, aanhef en onderdeel d. Omdat de overwegende zeggenschap in de BV is overgegaan naar een persoon met wie geen familiale relatie bestaat, is de uitzondering van het vijfde lid, onderdeel g, onder i, van voorgesteld artikel 33 niet van toepassing en vindt er afroming plaats.

75. Als in voorgaande gevallen volgens de voorgestelde wettekst sprake zou zijn van afroming, deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat dit gelet op de bedoeling van de uitzonderingsbepaling niet wenselijk zou zijn?

Het vijfde lid van voorgesteld artikel 33 beoogt alle bedrijfsoverdrachten in familieverband uit te zonderen van afroming. De door de leden van de SGP-fractie hierboven voorgelegde situaties die gaan over situaties van overdracht in familieverband leiden in geen van de gevallen tot afroming. Conform de gekozen lijn is alleen bij antwoord 74, waarin geen sprake is van bedrijfsoverdracht in familieverband, geen sprake van een uitzonderingssituatie voor afroming. Gelet hierop is er gezien de door de leden naar voren gebrachte situaties geen reden tot aanpassing van het wetsvoorstel. Het is wenselijk bij de gekozen lijn te blijven en geen andere uitzonderingen toe te staan in verband met de effectiviteit van de afromingsmaatregel en het belang van de inzet om een generieke korting te voorkomen.

76. Ook horen zij graag wanneer sprake is van overwegende zeggenschap in een rechtspersoon, wanneer sprake is van een wijziging van die zeggenschap en die wijziging wordt getoetst en of ook sprake is van een wijziging bij het wijzigen van een bestuurder/ bestuur van de rechtspersoon, of enkel bij een wijziging in het aandelenkapitaal.

Het voorgestelde artikel 33 stelt in het tweede lid, onder d, voor om een wijziging in de directe of indirecte overwegende zeggenschap in de rechtspersoon die het bedrijf voert als bedrijfsoverdracht aan te merken. Het gaat hierbij om het direct of indirect hebben van doorslaggevende invloed op de bedrijfsvoering van het bedrijf.

Bij de vraag of sprake is van (wijzigingen in de) overwegende zeggenschap is het van belang te kijken naar de (wijzigingen in) de aandeelhouders en (wijzigingen van) het bestuur van een rechtspersoon die het bedrijf voert. Een wijziging van het aandelenkapitaal kan een wijziging van de (overwegende) zeggenschap opleveren, maar dat hoeft niet. De zeggenschap in een vennootschap wordt namelijk niet alleen bepaald door de verdeling van de aandelen, maar ook door wat binnen de vennootschap is bepaald over bijvoorbeeld de (aan die aandelen verbonden) stemverhoudingen. Ook kan de uitoefening van bijvoorbeeld het recht om bestuurders en/of toezichthouders te benoemen van belang zijn. Bij een stichting en (coöperatieve) vereniging (de niet-kapitaalvennootschappen), zal de (statutaire) regeling van de governance uitsluitend kunnen geven over de vraag waar de (overwegende) zeggenschap zich binnen die rechtspersoon bevindt. De vraag wanneer sprake is van het ontstaan of niet langer bestaan van overwegende zeggenschap kan dus niet in zijn algemeenheid worden beantwoord, maar is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Voor de toepassing van afroming bij bedrijfsoverdracht en de uitzonderingen daarop door RVO, verplicht voorgesteld artikel 33 van de Meststoffenwet belanghebbenden tot het doen van een kennisgeving van de bedrijfsoverdracht aan de minister. Die verplichting berust bij de belanghebbende die het bedrijf voert vóór de bedrijfsoverdracht en de belanghebbende die het bedrijf voert na de bedrijfsoverdracht. RVO registreert deze kennisgeving en bepaalt daarbij of afroming dan wel een uitzonderingssituatie aan de orde is.

77. De leden van de SGP-fractie constateren dat een brede beëindigingsregeling is aangekondigd. Dat betekent dat vanaf 2026 opnieuw fosfaat- en productierechten van de markt gehaald zullen worden. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat dit betekent voor het risico op een generieke korting. Zij willen erop wijzen dat de regering eerder heeft aangegeven dat pas in 2026 kan worden geconstateerd of sprake is van overschrijding van het plafond in 2025 en dat vervolgens richting de Europese Commissie aangegeven zal moeten worden welke maatregelen genomen worden om alsnog onder het plafond te komen. Dan kan verwezen worden naar de brede beëindigingsregeling en is een generieke korting niet meer aan de orde.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het risico op een generieke korting. In het antwoord op vraag 65 is aangegeven wanneer dit instrument kan worden toegepast. De inzet van de regering is er met de maatregelen uit de aanpak mestmarkt op gericht om een generieke korting te voorkomen. Naast het afromen van dierrechten en fosfaatrechten zijn er ook andere maatregelen uit de aanpak mestmarkt, die van invloed zijn op de mestproductie (zoals de huidige beëindigingsregelingen, Lbv en Lbv-plus, het voerspoor) en die eraan bijdragen dat de uiteindelijke mestproductie van de Nederlandse veehouderij het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt. Ook een nieuwe beëindigingsregeling kan hieraan bijdragen.

78. De leden van de SGP-fractie constateren verder dat de afbouw van de derogatie volgend jaar grote gevolgen heeft voor de melkveehouderij. Zij ontvangen verschillende signalen over melkveehouders die bij hoge mestafzetkosten minder koeien aanhouden. De leden van de fractie van de SGP ontvangen van de regering graag een inschatting van de gevolgen van de derogatieafbouw voor de melkveestapel en de mestproductie.

De mestcrisis krijgt urgente aandacht van de regering. Met de aanpak mestmarkt die 13 september jl. naar de Tweede Kamer is gestuurd worden verschillende maatregelen genomen om de druk te verlagen. Het is de vraag hoe melkveehouders anticiperen op de bestaande en toekomstige situatie van hoge mestafzetprijzen. Voor de ene melkveehouder kan het houden van minder dieren een mogelijkheid zijn, voor de andere niet, afhankelijk van andere (bedrijfsvoerings)kosten, zoals financieringslasten. Daarom kan geen inschatting gegeven worden in hoeverre melkveehouders ertoe zullen besluiten minder dieren aanhouden. Over de gevolgen van het verlies van derogatie en mestafzetkosten melkveehouderij is op 22 april 2024 een rapport²³ aan de Tweede Kamer gestuurd.

79. De leden van de fractie van de SGP hebben verder twijfels bij de ingeschatte gevolgen van de afoming voor varkens- en pluimveebedrijven die sterk afhankelijk zijn van lease. Deze leden gaan ervan uit dat bedrijven die in bepaalde jaren rechten 'over' hebben en deze tijdelijk verleasen geen rechten willen verliezen door afoming, omdat zij deze in een volgend jaar weer nodig hebben. Dat betekent dat er of veel minder rechten verleast zullen worden of heel hoge prijzen in rekening gebracht zullen worden. Zij vragen of de regering deze analyse met hen deelt.

Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 2 is de verwachting dat het aantal leasetransacties na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal afnemen. Het is echter niet mogelijk om de potentiële afname te kwantificeren, dit is mede afhankelijk van de keuzes die bedrijven maken om rechten die zij in een bepaald jaar zelf niet benutten te verleasen aan andere landbouwers. De tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij fosfaatrechten van 10% naar 20% heeft indertijd nauwelijks invloed gehad op het totaal aantal transacties. De ontwikkelingen in de leasemarkt worden de komende periode nauwlettend gemonitord. Daarnaast heeft de regering weegmomenten voorzien waarop zal blijken of maatregelen zoals afromen, de Lbv en Lbv-plus en het voerspoor, toereikend zijn om de mestproductie door de Nederlandse veehouderij niet hoger te laten zijn dan het nationale mestproductieplafond.

80. Ook ontvangen deze leden van de regering graag een nadere inschatting van de gevolgen van de afoming voor varkens- en pluimveebedrijven die sterk afhankelijk zijn van lease.

De gevolgen van de afoming voor pluimvee- en varkensbedrijven kunnen voor individuele bedrijven verschillend uitpakken en zijn mede afhankelijk van de keuzes die zij maken in hun bedrijfsvoering. De ontwikkelingen in de leasemarkt als gevolg van de afromingsmaatregel worden in de komende periode nauwlettend gemonitord.

Het wetsvoorstel voorziet in een uitzondering op afoming bij herhaalde kortdurende lease van pluimveerechten en varkensrechten tussen steeds dezelfde bedrijven (vaste relatie). Bij kortdurende lease (het heen- en terugleasen van rechten binnen een kalenderjaar van de ene naar de andere landbouwer en weer terug) wordt bij varkens en pluimveerechten net als bij fosfaatrechten slechts één keer afgeroomd, namelijk alleen bij het 'heenleasen'. Zoals in de beantwoording bij vraag 7 is opgenomen is specifiek voor de varkens- en pluimveehouderij aanvullend opgenomen dat in geval van herhaalde kortdurende lease, dus tussen dezelfde bedrijven en voor dezelfde hoeveelheid rechten als bij de eerste leasetransactie overbleef na afoming, na de eerste keer niet opnieuw wordt afgeroomd. Als men bij de volgende heen- en terug lease meer rechten leest dan de eerste keer, dan vindt over het meerdere wel afoming plaats.

Daarbij kunnen pluimvee en varkenshouders ervoor kiezen om met meerdere partijen een kortdurende leasetransactie aan te gaan. In dat geval wordt bij de volgende kortdurende lease tussen dezelfde bedrijven alleen de eerste keer weer afgeroomd en daarna tussen hen niet, althans

²³ [Kamerbrief over toezenden additioneel onderzoek mestafzetkosten melkveehouderij | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

voor zover het gaat om ten hoogste hetzelfde aantal rechten als de eerste keer overbleef na afroming. Indien het niet mogelijk is om voldoende rechten kortdurend te leasen kunnen ondernemers kiezen voor langjarige lease of huurkoop van rechten. Hierbij worden de kosten van de rechten over meerdere jaren gespreid in plaats van een eenmalige investering in rechten bij aankoop.

81. De leden van de SGP-fractie ontvangen signalen dat het wetsvoorstel een prijsopdrijvend effect heeft, waardoor varkensrechten in Oostelijk Nederland een waarde hebben van € 35,-, terwijl zij in Zuidelijk Nederland een waarde hebben van € 160,-. Dit duidt op een disbalans in de markt, aldus genoemde leden. Hoe schat de regering het prijsopdrijvende effect in op basis van wat zij nu in de markt waarneemt, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 14.

82. Ook informeren zij of de regering de ontstane disbalans wenselijk acht en welke maatregelen de regering kan treffen om de disbalans tegen te gaan.

De regering begrijpt de zorg van de leden van de SGP-fractie, maar kan een mogelijk markteffect van de maatregel om productierechten af te romen niet mitigeren. Deze afromingsmaatregel is noodzakelijke om te borgen dat de mestproductieplafonds niet worden overschreden en een generieke korting te voorkomen.

83. Eén van de doelen van de wetswijziging is het verbeteren van de waterkwaliteit, of in ieder geval te voorkomen dat de waterkwaliteit verslechterd, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast. Zij vragen of de regering nader kan motiveren waarom de voorgestelde productieplafonds proportioneel zijn voor dat doel.

Het wetsvoorstel is uitsluitend gericht op de implementatie van de voorwaarde over de maximale mestproductie uit de derogatiebeschikking 2022-2025. Die derogatiebeschikking is gericht op verbetering voor de waterkwaliteit. Voor de inzet op verbetering van de waterkwaliteit wordt verwezen naar het antwoord op vraag 28.

84. In het huidige wetsvoorstel wordt aangenomen dat de LBV en LBV+ regeling in 2025 bepaalde resultaten zullen opleveren. De leden van de SGP-fractie vragen of dit tijdsplan reëel is en verzoeken de regering bij de beantwoording van deze vraag mee te nemen dat de LBV+ regeling momenteel nog openstaat, waardoor bepaalde resultaten vermoedelijk pas in 2026 gehaald zullen worden.

Veelhouders die gebruikmaken van de Lbv of de Lbv-plus dienen uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst van de positieve subsidiebeschikking de vereiste modelovereenkomst getekend in te dienen bij RVO om aanspraak te kunnen maken op uitkering van het eerste voorschot van 20%. Binnen uiterlijk twaalf maanden na ondertekening van de modelovereenkomst dient daarna alle dierlijke mest en dienen alle landbouwhuisdieren van de veehouderijlocatie afgevoerd te zijn om aanspraak te kunnen maken op het tweede voorschot van 60%. Veelhouders hebben de vrijheid om eerder dan de genoemde termijnen aan de vereisten te voldoen.

Het overgrote deel van de positieve subsidiebeschikkingen is halverwege dit jaar verzonden. De betreffende veelhouders zullen, gezien bovengenoemde maximale termijnen, nog in 2025 alle dierlijke mest en landbouwhuisdieren van hun veehouderij afgevoerd moeten hebben om aanspraak te kunnen maken op subsidieverstrekking. Het zwaartepunt van het effect op de mestmarkt zal daarmee in 2025 liggen. Gezien het feit dat de Lbv-plus een lange openstellingsperiode kent (die nog doorloopt tot en met 20 december van dit jaar) zal het effect in 2026 nog verder toenemen.

85. In een brief van 21 oktober 2024 over de 'bedrijfsgerichte doelsturing' is aangekondigd dat een landelijk gedragen KPI-systematiek wordt opgesteld.²⁴ De leden van de SGP-fractie vragen wanneer de regering verwacht deze gedragen KPI-systematiek te kunnen overleggen.

²⁴ [Kamerbrief over bedrijfsgerichte doelsturing d.d. 21 oktober 2024.](#)

Momenteel wordt in publiek-private samenwerking, en geadviseerd door het KPI-kennisconsortium, een gezamenlijke KPI-taal ontwikkeld welke op termijn door alle sectoren gebruikt kan gaan worden. Deze taal bevat voor verschillende duurzaamheidsthema's indicatoren die weergeven hoe een bedrijf aan dit duurzaamheidsthema bijdraagt. Naar verwachting kunnen de eerste indicatoren medio 2025 officieel worden vastgesteld. Op de website "boerenKPI" kunt u de laatste stand van de ontwikkelingen vinden.²⁵

86. Verder horen zij graag of de berekeningsmethode voor de KPI's in de nieuwe systematiek gewijzigd wordt ten opzichte van de huidige systematiek en of het mogelijk is dat de nieuwe KPI-systematiek reden geeft tot een bijstelling van de waarden die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel. Als dit laatste het geval is vragen zij of dit dan betekent dat op korte termijn al bij AMvB nieuwe productieplafonds worden vastgesteld. Ook vragen zij of de evaluatie van de effecten van het wetsvoorstel in kaart wordt gebracht aan de hand van die gedragen KPI-systematiek en wanneer de regering van plan is om de resultaten van deze wetswijziging in kaart te brengen.

Dit wetsvoorstel ziet op de implementatie van de voorwaarden over de maximale mestproductie uit de derogatiebeschikking 2022-2025. De regering heeft weegmomenten voorzien waarop zal blijken of maatregelen zoals afromen, de Lbv en Lbv-plus en het voerspoor, toereikend zijn om de mestproductie door de Nederlandse veehouderij niet hoger te laten zijn dan het nationale mestproductieplafond. Dit is niet afhankelijk van een KPI-systematiek.

87. Een oplossing voor het afvoeren van mest is de omzetting in biogas. Het is onduidelijk of de Nederlandse ambitie op dit gebied, die voor 2030 is gesteld, gehaald zal worden. Uit cijfers blijkt dat op dit moment slechts 5% van het Nederlandse mest wordt vergist. Hier ligt een kans voor de afvoer en verwerking van Nederlandse mest, aldus de leden van de SGP-fractie. Zij vragen of de regering het met hen een is dat een groter aandeel van de Nederlandse mest ingezet moet worden voor de productie van biogas.

De productie van biogas door de vergisting van mest draagt bij aan het verdienenmodel van de agrarische sector. Mestvergisting kan ook een bijdrage leveren aan de reductie van stikstof- en methaanemissies, in het bijzonder in combinatie met stalaanpassingen, dagontmesting en de mogelijke productie van RENURE-meststoffen. Om die reden wordt in samenwerking met het ministerie van Klimaat en Groene Groei ingezet op mestvergisting. Mestvergisting verandert echter niet of in zeer beperkte mate de gehalten aan nutriënten fosfaat en stikstof in de mest. Met de Europese toelating van RENURE-meststoffen, waar de regering op inzet, zal de combinatie mestvergisting met mestverwerking bijdragen aan het verlagen van de druk op de mestmarkt.

88. Verder informeren zij welke maatregelen de regering neemt om veehouders in staat te stellen hun mest af te zetten voor de biogasproductie en welke maatregelen de regering neemt om de biogasproductiecapaciteit op te schalen om zo meer ruimte te bieden voor de verwerking van Nederlandse mest.

Veehouders kunnen hun mest afzetten bij een mestvergister. De productie van biogas door middel van mestvergisting wordt gestimuleerd, onder meer met de subsidie duurzame energie (SDE++) en de voorziene bijmengverplichting groen gas. In samenwerking met het ministerie van Klimaat en Groene Groei wordt ingezet op het faciliteren en vergroten van de vergistingscapaciteit.

Femke Marije Wiersma
De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur,

²⁵ www.boerenkpi.nl