

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inleidende opmerkingen..... | 2 |
| ALGEMEEN DEEL | 2 |
| 1. Inleiding..... | 5 |
| 2. Aanleiding en doel | 6 |
| 2.1 Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking | 6 |
| 2.2 Nationaal mestproductieplafond..... | 8 |
| 2.3 Sectorale mestproductieplafonds | 12 |
| 2.4 Productierechten | 13 |
| 2.5 | 14 |
| 2.6 Mestproductie en mestplaatsingsruimte | 14 |
| 3. Wijzigingsvoorstellen | 20 |
| 3.1.1 Nationaal mestproductieplafond | 21 |
| 3.1.2 Sectorale mestproductieplafonds | 23 |
| 3.1.3 Delegatiegrondslag sectorale mestproductieplafond..... | 33 |
| 3.2 Verlaging productierechten | 36 |
| 3.2.1 Afkomen bij de overgang van productierechten | 38 |
| 3.2.2.1 Familieverband | 43 |
| 3.2.2.2 Leasen van productierechten | 44 |
| 3.2.3 Afkomen productierechten bij bedrijfsoverdrachten | 45 |
| 3.2.3.1 Bedrijfsoverdrachten | 46 |
| 3.2.3.2 Moment registratie bedrijfsoverdracht..... | 46 |
| 3.2.4 Uitzonderingen op de afomingsplicht productierechten bij bedrijfsoverdracht..... | 47 |
| 3.2.5 Jonge landbouwers | 48 |
| 3.2.6 Delegatiegrondslag hoogte afomingspercentages | 49 |
| 4..... | 50 |
| 4.2 | 50 |
| 4.3 | 50 |
| 4.4 Eigendomsregulering bij afoming productierechten | 50 |
| 5..... | 51 |
| 5.2 | 51 |
| 5.3 Regeldruk en administratieve lasten..... | 51 |
| 6 Uitvoering en handhaving | 51 |
| 7 Consultatie | 52 |
| II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING | 53 |
| Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A..... | 53 |
| Artikel II, onderdelen B en C | 53 |
| OVERIG | 54 |
| VERKLARENDE WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST..... | 55 |

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur van 27 september 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 in het verslag gestelde vragen over het wetsvoorstel en de daarnaast gestelde vragen over andere onderwerpen uit de brief van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 13 september 2024 over de aanpak mestmarkt.

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 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. Voor veel gebruikte begrippen en afkortingen is achterin de nota een verklarende woordenlijst opgenomen.

ALGEMEEN DEEL

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de memorie van toelichting (MvT).

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging van de Meststoffenwet. Deze leden hebben daar een aantal vragen en opmerkingen bij.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025. Deze leden constateren dat het voorstel toeziet op implementatie van wettelijke afspraken voortvloeiend uit de derogatiebeschikking. Ten eerste worden nationale (en sectorale) mestproductieplafons verlaagd, ten tweede wordt afroming van fosfaat- en dierrechten ingevoerd voor de noodzakelijke reductie van de mestproductie en tot slot wordt voorgesteld om de afromingspercentages en sectorale plafonds voortaan per algemene maatregel van bestuur (AMvB) vast te stellen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de MvT.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025 en hebben hierover nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben daar de nodige vragen en opmerkingen bij.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025. De leden constateren dat het plan van de regering een nog verdere afzwakking is van het plan van oud-minister Adema, waarvan de Raad van State (Rvs) al oordeelde dat het niet zeker is of met dat plan de mestproductie genoeg daalt en dus een koude sanering of generieke korting kan worden voorkomen. In plaats van aanscherpingen kiest de regering voor verdere afzwakkingen, waardoor de mestproductie nog minder zal dalen.

1. De leden van de PvdD-fractie constateren dat deze regering niet eerlijk durft te zijn over de oorzaken van het mestprobleem en over wat er nodig is om dat op te lossen. Nederland verdrinkt in de mest, omdat in de veehouderij elk jaar meer dan 500 miljoen dieren worden gefokt, gebruikt en gedood. Zolang je dit als regering niet erkent en geen werk wil maken van een forse krimp van het aantal dieren in de veehouderij, los je de problemen niet op. Boeren wordt al jarenlang zand in de ogen gestrooid en wordt verteld dat we het met kleine aanpassingen en technologische innovatie wel gaan redden. Ondertussen worden de problemen steeds groter. Deelt de regering het inzicht dat het fokken van minder dieren in de veehouderij leidt tot minder mest, wat leidt tot minder problemen?

De visie van de leden van de PvdD-fractie dat het houden van dieren problematisch is, wordt niet gedeeld. In de brief van 13 september jl. is de aanpak van de mestmarkt van de regering geschetst. Deze aanpak is gericht op het verlichten van de mestmarkt, om de mestafzetkosten te doen dalen. Krimp van de veestapel is geen doel van dit regeringsbeleid. Wel zal door de verlaging van de mestproductieplafonds, in lijn met de voorwaarde uit de derogatiebeschikking 2022-2025, het aantal gehouden dieren en de mestproductie afnemen.

2. De leden van de PvdD-fractie zien dat de regering voor het al dan niet behalen van de nodige mestreductiedoelstellingen volledig afhankelijk is van lapmiddelen en schijnoplossingen. Zo wil de regering op lange termijn 2,4 miljoen kilogram aan stikstof opslaan in potgrond. Deze leden wijzen erop dat dit geen oplossing is voor het feit dat we te veel mest produceren, maar dat dit neerkomt op het boekhoudkundig verplaatsen van het probleem van het boerenerf naar de tuin van een particulier. Deelt de regering dit inzicht?

Dit inzicht van de leden van de PvdD-fractie wordt niet onderschreven. Er is geen sprake van een boekhoudkundige verplaatsing, omdat particulieren ook meststoffen nodig hebben en in plaats van veen hiervoor dierlijke mest kan worden toegepast. In de brief van 13 september jl. is aangekondigd een verkenning uit te voeren naar die mogelijkheid om de verwerking van dierlijke mest te faciliteren. Het verwerken van dierlijke mest in potgrond past in de aanpak van het Convenant Milieu-impact potgrond en substraten, waar het stimuleren van het gebruik van hernieuwbare grondstoffen in potgrond en substraten centraal staat. Omdat aan de toepassing van grondstoffen in potgrond strenge eisen worden gesteld, waaronder eisen ten aanzien van de hygiënisten van de grondstoffen, zal dit niet op korte termijn geëffectueerd kunnen worden. Wel worden voorbereidingen getroffen om verwerking van dierlijke mest op de langere termijn mogelijk te maken. Hiermee wordt mogelijk een nuttige toepassing van dierlijke mest gevonden en draagt dit bij aan de doelstelling van het Convenant Milieu-impact potgrond en substraten, om de milieu-impact van substraten en potgrond te verminderen.

3. Ook wil de regering 1,5 miljoen ton drijfmest omzetten naar mestkorrels en die korrels vervolgens exporteren naar andere landen. Daarnaast wil de regering ook nog enkele miljoenen kilogrammen stikstof in de vorm van mest exporteren. De minister van LNV stelt hiervoor zelfs een mestgezant aan, die de Nederlandse mest in het buitenland moet gaan aanprijzen. Kan de regering aangeven hoeveel geld is begroot voor deze mestgezant en het promoten van de mest in het buitenland? Dit alles wijst erop dat de regering de ernst van het probleem niet erkent, maar

nog steeds hoop heeft dat we het wel kunnen oplossen zonder pijnlijke veranderingen te ondergaan.

Op korte termijn wordt een dierlijke meststoffen gezant aangesteld die het leggen van contacten met potentiële afnemers van meststoffen, zoals akkerbouwers en meststoffen distributeurs, en overheden in het buitenland zal helpen bevorderen. In de LVVN begroting voor 2025 is totaal 15 miljoen extra gereserveerd voor de mestmarktaanpak, onder andere voor stimulering van mestverwerking, versnellen vergunningverlening en exportbevordering.

4. De leden van de PvdD-fractie constateren dat de regering het teveel aan mest ook wil oplossen door simpelweg meer mest uit te rijden, door de derogatievrije zones rondom Natura 2000-gebieden te verkleinen. Oftewel: meer mest uitrijden rondom kwetsbare natuurgebieden. Heeft de regering in kaart gebracht in welke mate dit zal leiden tot meer uitspoeling naar grond- en oppervlaktewater?

Ten algemene is in het licht van de beantwoording van deze vraag van belang te benadrukken dat de argumenten waarop eerder het verkrijgen van de derogatie voor graasdierbedrijven nog steeds geldig zijn. Zoals bekend, ook bij de Europese Commissie, is onder een derogatiebedrijf de grondwaterkwaliteit veelal beter dan onder andere landbouwbedrijven; dat hangt samen met het hoge aandeel grasland¹. Grasland heeft een lang groeiseizoen, een hoge stikstofopname, en de bodem onder grasland heeft nog steeds een hoog denitrificatievermogen, waardoor stikstofgiften met dierlijke mest boven de norm van 170 kg stikstof per hectare verantwoord zijn met het oog op de waterkwaliteit². Het voorstel voor het verkleinen van de straal van de derogatievrije zone van 250 meter naar 100 meter rondom Natura 2000-gebieden waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden, heeft – in lijn met de hierboven opgenomen argumentatie – naar verwachting op landelijke schaal een beperkt effect op de waterkwaliteit. De derogatievrije zones zijn ingesteld op grond van de derogatiebeschikking 2022-2025 met het oogmerk de depositie van stikstof op natuurgebieden te verlagen³. In deze zones geldt vanaf 2024 een gebruiksnorm van 170 kilogram stikstof in dierlijke mest per hectare. De vaststelling van de afstand rondom de Natura 2000-gebieden is gebaseerd op het advies dat Wageningen Environmental Research (WEnR) hierover eind 2023 heeft opgeleverd. Over de voorgenomen verkleining van de derogatievrije zone treedt de regering in contact met de Europese Commissie

De totale stikstofgebruiksnorm, geldend voor stikstof uit dierlijke mest aangevuld met stikstof uit kunstmest en andere meststoffen, blijft in de derogatievrije zone ongewijzigd. Met name de totale stikstofgebruiksnorm (en de momenten waarop dit wordt aangewend) is relevant is voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Wel kan een deel van de stikstofdepositie via de lucht ook het water belasten. Het is de verwachting dat die depositie afneemt bij een lager gebruik van dierlijke mest. Maar deze route is gering in vergelijking met de af- en uitspoeling van stikstof naar het water.

5. Is dit niet in strijd met de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het verslechteringsverbod voor Natura 2000-gebieden?

Zie voor het antwoord van deze vraag het antwoord op vraag 4.

6. Op welke onderzoeken baseert de regering zich?

De vaststelling van de derogatievrije zone is gebaseerd op het advies dat Wageningen Environmental Research (WEnR) hierover eind 2023 heeft opgeleverd.

¹ Rapportage Nederlands mestbeleid (Kamerstuknummer 33037, nr. 547).

² CDM Advies Toetsing van de wetenschappelijke onderbouwing van de Nederlandse derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn, 11 maart 2021.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 33037, nr. 521

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zetten vraagtekens bij de onderbouwing van gemaakte keuzes en maken zich zorgen over onder meer de gevolgen voor het voortbestaan van bedrijven die afhankelijk zijn van lease van productierechten. Zij hebben daarom verschillende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

De leden van de CU-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025. Deze leden begrijpen dat deze wetswijziging voortvloeit uit de noodzaak de derogatiebeschikking van de Europese Unie te implementeren. Zij onderkennen dat de wijzigingen noodzakelijk zijn en dat de gevolgen voor veehouders in Nederland serieus kunnen zijn, daarom hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen.

1. Inleiding

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

De leden van de CU-fractie merken allereerst op dat de wijziging van de meststoffenwet slechts een onderdeel is van een heel pakket aan maatregelen dat bedoeld is om enerzijds te voldoen aan het nieuwe nationale mestproductieplafond en anderzijds de mestplaatsingscrisis als gevolg van de afbouw en het verdwijnen van de derogatie het hoofd te bieden. Met de motie-Grinwis c.s. (Kamerstuk 30 252, nr. 142) heeft de Kamer de regering verzocht alles te doen om een generieke korting op de productierechten te voorkomen. Er zijn meer maatregelen nodig dan afoming om een generieke korting en een koude sanering in de veehouderij te voorkomen.

7. In dit verband vragen deze leden waarom de brede opkoopregeling pas in 2026 opengaat nadat de mestplaatsingscrisis in 2025 in volle hevigheid zal zijn losgebarsten. Is dat omdat de eerste miljard euro die de regering investeert pas in 2026 beschikbaar is? Zo nee, waarom dan? De notificatie in Brussel duurt toch slechts enkele maanden gelet op eerdere ervaringen? Zo ja, dan nog kan de regeling medio 2025 toch worden geopend, aangezien de beschikkingen pas later worden afgegeven?

Tijdens het Commissiedebat Stikstof, NPLG en Natuur op 4 september 2024 is door de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, in antwoord op vragen vanuit de Kamer over de aangekondigde brede beëindigingsregeling, aangegeven dat de inzet is deze vóór 2026 goedgekeurd te krijgen door de Europese Commissie. Openstelling zou in dat geval sowieso aan het begin van 2026 kunnen plaatsvinden.

Het uitwerken van een brede beëindigingsregeling moet zorgvuldig gebeuren, in overleg met betrokken partijen in de sector, met gemeenten, provincies en met de Europese Commissie. Daarbij zullen de ervaringen met eerdere en nog lopende beëindigingsregeling meegenomen worden. Daarnaast moet voldoende tijd worden ingeruimd voor het inrichten van het uitvoeringstraject, inclusief de noodzakelijke communicatie over de regeling, zodat op het moment van openstelling van de regeling aanvragen van ondernemers adequaat afgehandeld kunnen worden.

De ervaring leert, zoals de leden van de CU-fractie terecht opmerken, dat de notificatie van een steunregeling in Brussel in enkele maanden doorlopen kan zijn. Maar dit betreft uitsluitend de tijd die nodig is voor de formele procedure. Aan deze formele procedure gaat nog een periode van informeel overleg met de Europese Commissie vooraf, alsmede een pre-notificatie. Het doorlopen van het gehele traject met de Europese Commissie kan daarmee aanzienlijk meer tijd in beslag nemen dan de termijn die staat voor de formele notificatie. Ondanks deze zaken die tijd zullen kosten zal de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur zich er voor inspannen om een openstelling eerder dan 1 januari 2026 mogelijk te maken.

In het Hoofdlijnenakkoord is 5 miljard euro gereserveerd voor maatregelen in de agrarische sector, waaruit de brede beëindigingsregeling gefinancierd wordt. Deze middelen komen beschikbaar vanaf 2026. Besluitvorming binnen het kabinet over het naar voren halen van de middelen vindt plaats in

het voorjaar van 2025. Zoals de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur in het Commissiedebat Stikstof, NPLG en Natuur heeft toegezegd, zal hiertoe een voorstel worden gedaan. De toezegging is daarbij gedaan dat een poging gewaagd zal worden, onder de voorwaarde dat de regeling tijdig gereed is en de goedkeuring heeft van de Europese Commissie. Zoals in het Regeerprogramma is aangegeven zullen de belangrijkste uitgangspunten van de regeling voor het einde van 2024 aan de Kamer worden gestuurd.

8. Deze leden vragen derhalve de toezegging van de regering de brede opkoopregeling nog dit najaar naar Brussel te zenden voor notificatie en de opkoopregeling bij voorkeur conform de oorspronkelijke planning begin 2025, doch uiterlijk 1 juli van dat jaar, open te stellen zodat deze reeds soelaas biedt in zowel de mestplaatsingscrisis als in het realiseren van een mestproductie onder het nieuwe nationale mestplafond.

Voor het antwoord op de vraag over het moment van openstelling wordt verwezen naar het antwoord op vraag 7 van de leden van de CU-fractie.

9. Tevens vragen zij of het maximaal beschikbare budget voor de regeling vier miljard euro blijft, zoals door de ambtsvoorganger van de huidige minister is aangekondigd en of de regeling aantrekkelijker wordt dan de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) voor bedrijven met verouderde opstallen.

In het Hoofdlijnenakkoord is een bedrag van 5 miljard beschikbaar gesteld voor maatregelen in de agrarische sector op het gebied van innovatie, mest en beëindiging. Over de verdeling van dit budget over genoemde maatregelen dient nog een besluit te worden genomen. Uw Kamer zal hierover zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat de beëindigingsregeling wordt gericht op verouderde bedrijven met de minst gunstige omstandigheden voor klimaat en/of milieu en dierenwelzijn. Of en op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven maakt deel uit van de nadere uitwerking en de uitgangspunten van de regeling. Belangrijke afwegingen hierbij zijn onder meer of een afbakening tot genoemde type bedrijven bijdraagt aan het doel van de regeling, of een dergelijke afbakening objectief te maken is en tot een juridisch houdbaar selectie criterium kan leiden en hoe dit zich verhoudt tot de inzet om te komen tot een *brede* beëindigingsregeling. Over de uitgangspunten van de regeling wordt uw Kamer, zoals aangegeven in het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de CU-fractie, voor het einde van dit jaar geïnformeerd.

2. Aanleiding en doel

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie onderstrepen dat de afspraken uit de derogatiebeschikking, op basis van de Nitraatrichtlijn, gericht zijn op het voorkomen van nitraatuitspoeling en het verbeteren van de waterkwaliteit. Deze leden zijn van mening dat er een uitdaging ligt om bij het aankomende achtste Actieprogramma Nitraatrichtlijn af te stappen van de generieke EU-brede mestnorm en in te zetten op een nieuwe vorm van bemestingsbeleid gericht op doelen als bodemvruchtbaarheid en waterkwaliteit.

2.1 Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

10. De leden van de BBB-fractie begrijpen dat in de Nitraatrichtlijn onder meer is bepaald dat niet meer dierlijke mest dan 170 kilogram stikstof per hectare op of in de bodem mag worden gebracht. Deze leden willen graag van de regering weten wat de achtergrond is van deze norm.

Uit het initiële voorstel dat de Europese Commissie heeft gedaan voor de Nitraatrichtlijn in 1989 valt af te leiden dat de achtergrond van deze norm een instrument ter regulering van de

dieraantallen per hectare betreft (zie artikel 4, lid 1 en bijlage II)⁴. Na onderhandelingen in de Raad en het Europees Parlement is uiteindelijk de norm van 170 kilogram stikstof per hectare in de Nitraatrichtlijn opgenomen.

11. Waarom heeft de Europese wetgever ervoor gekozen om het maximum van stikstof per hectare uit dierlijke mest dat op of in de bodem gebracht mag worden vast te stellen op 170 kilogram?

Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op vraag 10.

12. Hoe pakt deze generieke norm uit voor Nederland?

In een scenario zonder derogatie, waarbij de generieke norm voor dierlijke mest van 170 kilogram stikstof per hectare gehanteerd moet worden, is de mestplaatsingsruimte in Nederland niet (meer) in balans met de huidige mestproductie. Bedrijven die met derogatie grondgebonden waren, zijn dat zonder derogatie vaak niet meer en zijn genoodzaakt mest af te voeren. Door het grotere aanbod van dierlijke mest op de mestmarkt nemen de mestafzetkosten voor graasdierhouders toe, omdat het meer geld kost om mest in binnenland en buitenland af te zetten. De mestafzetkosten van andere veehouders (met name varkens en vleesvee) met een mestoverschot op het bedrijf nemen daardoor ook toe.

13. Deelt de regering de mening dat er geen goede onderbouwing is voor dit maximum?

Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op vraag 10. Het lijkt erop dat het maximum voor dierlijke mest van 170 kg stikstof per hectare per jaar het resultaat is van onderhandelingen over een instrument ter regulering van de dieraantallen per hectare. Zoals in de brief van 13 september jl. over de aanpak van de mestmarkt aangegeven, is de inzet van de regering bij de evaluatie van de Nitraatrichtlijn gericht op het schrappen van de norm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn en een beter onderbouwde norm voor de aanwending van mest (dierlijke mest en overige meststoffen).

14. Tot slot zijn deze leden benieuwd naar de effecten op het gebruik van kunstmest in de sector. Hoeveel extra kunstmest zal aangewend moeten worden door de afbouw van derogatie?

In een analyse van WEnR is becijferd dat het stikstofkunstmestgebruik landelijk zal toenemen met 3%.⁵ Naast het effect van de afbouw van de derogatie moet hierbij ook de 20% korting op de totaal stikstofgebruiksnorm in de met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden) worden meegenomen. Thans is de variatie in het gebruik van kunstmest in de verschillende gebieden daardoor groot.

15. Welke negatieve gevolgen zal dit hebben op klimaatdoelstellingen?

In de analyse van WEnR, genoemd in het antwoord op de vorige vraag, is berekend dat het veranderde meststoffengebruik door de afbouw van de derogatie en de 20% korting op de totaal stikstofgebruiksnorm in NV-gebieden zal leiden tot een lagere veldemissie van lachgas van 0,25 Mt equivalenten CO² bij de bemesting van landbouwgronden. De broeikasgasemissies bij de productie van stikstofkunstmest valt niet onder de klimaatdoelstelling voor de landbouw, maar de industrie. Nederland is een grote producent van stikstofkunstmest waarvan het grootste deel wordt geëxporteerd. Ter illustratie, in Nederland werd in 2021 213 miljoen kilogram stikstof kunstmest gebruikt en circa 8 miljard kilogram geëxporteerd (deels wederuitvoer).

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

⁴ eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51988PC0708.

⁵ Wageningen Environmental Research, *Effecten van de afbouw van mestderogatie op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op de waterkwaliteit*, 2023, p. 25.

16. De leden van de CU-fractie vragen wanneer na de lopende evaluatie een eventueel gewijzigde Nitraatrichtlijn van kracht zal kunnen worden.

De Europese Commissie heeft aangegeven halverwege 2025 de evaluatie van de Nitraatrichtlijn af te willen ronden en de resultaten van de evaluatie te presenteren. Op basis van de resultaten zal de Europese Commissie mogelijk een voorstel voor aanpassing van de Nitraatrichtlijn doen. Het is op dit moment lastig in te schatten hoeveel tijd de onderhandelingen over en het vaststellen van de aanpassing van de Nitraatrichtlijn in beslag zouden nemen. Afhankelijk van de aard van de voorgestelde wijzigingen, zal dit naar verwachting al snel enkele jaren duren.

17. Tevens vragen deze leden of de inzet van de regering er primair op is gericht om de Nitraatrichtlijn aangepast te krijgen voor wat betreft de hoeveelheid aan te wenden dierlijke mest per hectare of om een nieuwe derogatie te verkrijgen.

Zoals in de brief van 13 september jl. over de aanpak van de mestmarkt aangegeven, is de huidige inzet van de regering primair gericht op een beter onderbouwde norm voor de aanwending van mest (dierlijke mest en overige meststoffen) en het schrappen van een norm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn. Omdat een aanpassing van de Nitraatrichtlijn echter langere tijd in beslag zal nemen, zal in de tussentijd ter overbrugging worden ingezet op een nieuwe derogatie.

18. Deze leden vragen de regering zich in ieder geval in te zetten voor een wetenschappelijk veel beter onderbouwde norm voor de aanwending van mest en tevens om ruimte in de richtlijn voor een 'MINAS+'-aanpak. Is zij daartoe bereid?

De leden van de CU-fractie vragen naar een beter onderbouwde norm voor dierlijke mest en een 'MINAS+'-aanpak. MINAS was een op verliesnormen gebaseerd stelsel van regulerende mineralenheffingen. Dit systeem werd door het Europese Hof van Justitie ter implementatie van de Nitraatrichtlijn als niet toereikend beoordeeld, onder andere omdat dit verliesnormenstelsel op een te laat moment (achteraf) in de stikstofcyclus stuurt. De Nitraatrichtlijn is juist gericht op verontreiniging van water door stikstof te beperken en te voorkomen en is daarmee gericht op preventie. Het MINAS-stelsel als zodanig is daarmee niet in lijn met de doelen van de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn verplicht tot het nationaal regelen van zowel een gebruiksnorm voor dierlijke mest overeenkomend met maximaal 170 kilogram stikstof per hectare, behoudens derogatie, als een totale stikstofgebruiksnorm.

Binnen de kaders van de huidige Nitraatrichtlijn is het nu alleen mogelijk om, *aanvullend* op het gebruiksnormenstelsel, te werken met een systeem dat stuurt op emissiereductie ten behoeve van het behalen van waterkwaliteitsdoelen. Er wordt naar gestreefd toe te werken naar doelsturing en ondernemers daarin te ondersteunen in het behalen van emissiereductie. Hierbij kan een 'MINAS+'-aanpak binnen de huidige Nitraatrichtlijn het gebruiksnormenstelsel echter niet vervangen.

2.2 Nationaal mestproductieplafond

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

19. De leden van de D66-fractie lezen dat er bij een overschrijding van het nationale mestproductieplafond een risico ontstaat dat Nederland de derogatie verliest of in gebreke wordt gesteld. Zij vragen de regering toe te lichten vanaf wanneer en op basis waarvan er een risico is op ingebrekestelling.

Of het voor 2025 geldende nationale plafond 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. Dit zal naar verwachting dan leiden tot een veroordeling van Nederland en uiteindelijk, als Nederland nog steeds niet nakomt, 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.

20. Wat zullen de consequenties zijn voor de landbouw, andere Europese dossiers en Nederland als geheel wanneer de regering zich niet aan de afspraak houdt?

Zie hierover het antwoord op vraag 19 van de leden van de D66-fractie.

21. Zal de regering preventieve maatregelen nemen wanneer duidelijk wordt dat de productieplafonds in 2025 overschreden zullen worden?

Zoals in de brief van 13 september jl. is aangegeven is de regering voornemens eind 2024 opnieuw te beoordelen of op basis van de laatste inzichten en bijvoorbeeld de Lbv en Lbv-plus bijstelling nodig is.

22. Zo ja, welke maatregelen liggen erop tafel en zal een generieke korting onderdeel zijn van de gereedheidskist?

Zie de beantwoording van vraag 21. De ingezette maatregelen zijn erop gericht te borgen dat de mestproductieplafonds niet worden overschreden en een generieke korting te voorkomen. Feitelijk kan pas medio 2026 worden vastgesteld of een mestproductieplafond is overschreden en of een generieke korting nodig is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

23. De leden van de BBB-fractie lezen dat er reeds in de eerste derogatiebeschikking de voorwaarde was opgenomen dat Nederland ervoor moest zorgen dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet zou overschrijden. Kan de regering per derogatiebeschikking aangeven wat de met de Europese Commissie (EC) afgesproken maximale nationale mestproductieplafond was?

Sinds 2005 is in totaal zes keer derogatie aan Nederland verleend. In de in 2005 voor de periode 2006-2009 afgegeven derogatiebeschikking⁶, de in 2010 voor de periode 2010-2013⁷, de in 2014 voor de periode 2014-2017⁸, de in 2018 voor de jaren 2018 en 2019⁹ en de in 2020 voor de jaren 2020 en 2021¹⁰ afgegeven derogatiebeschikking was met betrekking tot de mestproductie steeds

⁶ Beschikking (EU) 2005/880/EG van de Commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEU 2005, L324.

⁷ Besluit van de Commissie van 5 februari 2010 tot wijziging van Beschikking 2005/880/EG tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Kennisgeving geschied onder nummer C(2010) 606 (2010/65/EU))

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2014/291 EU van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEU 2014, L 148.

⁹ UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2018/820 VAN DE COMMISSIE van 31 mei 2018 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

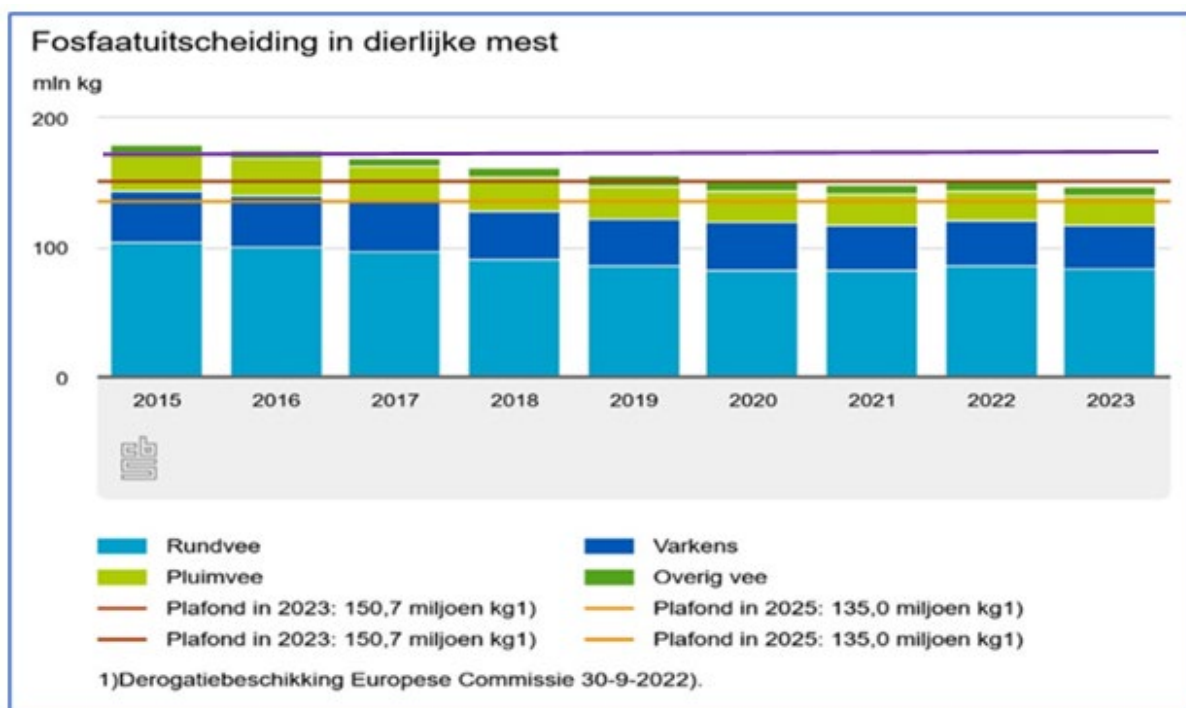
¹⁰ UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2020/1073 VAN DE COMMISSIE van 17 juli 2020 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

als voorwaarde opgenomen dat Nederland ervoor moest zorgen dat de mestproductie voor zowel stikstof als fosfaat het niveau van het jaar 2002 niet zou overschrijden. Dit niveau was 172,9 miljoen kilogram fosfaat respectievelijk 504,4 miljoen kilogram stikstof.

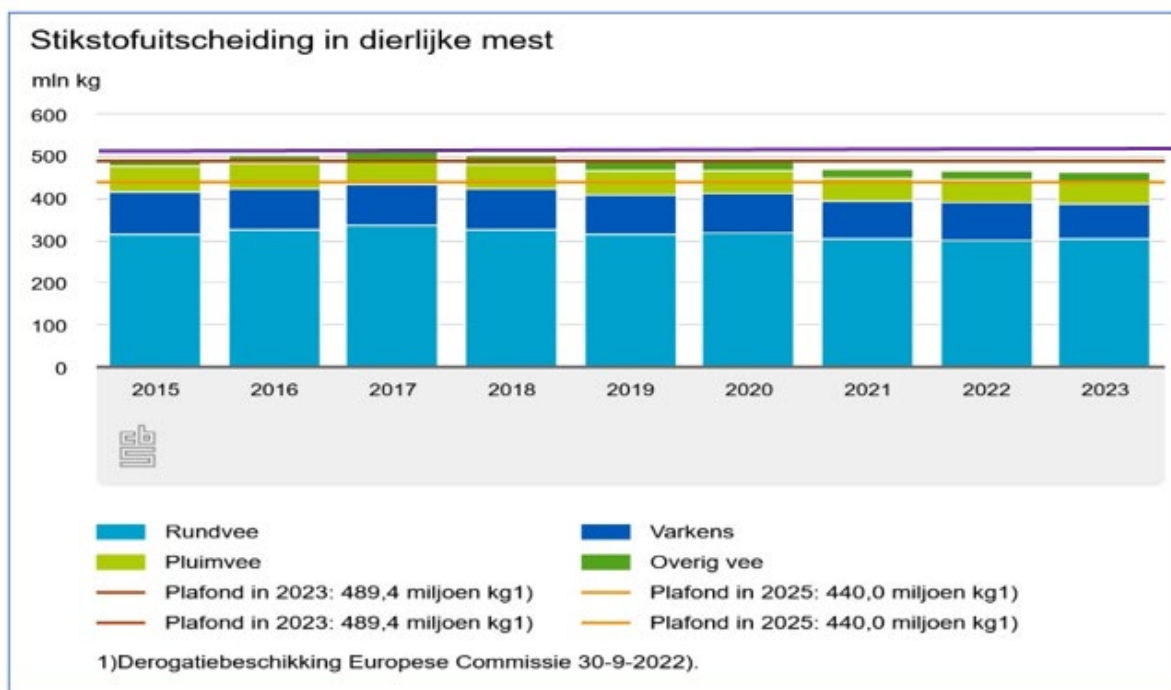
De huidige derogatiebeschikking 2022-2025 bevat eveneens een voorwaarde over de maximale nationale mestproductie, namelijk dat de nationale mestproductie vanaf 2022 niet hoger mag zijn dan 150,7 miljoen kilogram fosfaat (productieniveau 2020) en 489,4 miljoen kilogram stikstof (productieniveau 2020), en deze vanaf 2025 niet meer mag bedragen dan 135,0 miljoen kilogram fosfaat respectievelijk 440,0 miljoen kilogram stikstof.

24. Hoe verhouden deze afgesproken maximale nationale mestproductieplafonds zich tot de totale geproduceerde mest?

In onderstaande figuren 1 en 2 (bron: CBS, 2024) is de verhouding tussen het fosfaat- en stikstofplafond en de mestproductie weergegeven in antwoord op de door de leden van de BBB-fractie gestelde vragen.



Figuur 1: Fosfaatuitscheiding in dierlijke mest, de toegevoegde bovenste paarse lijn geeft het nationaal plafond tot 2022 weer (172,9 mln. kg)



Figuur 2: Stikstofuitscheiding in dierlijke mest, de toegevoegde bovenste paarse lijn geeft het nationale plafond tot 2022 weer (504,4 mln. kg)

25. Kan de regering stijgende en dalende trends aangeven en duiden?

Uit de figuren 1 en 2 in het antwoord op vraag 24 is af te leiden dat er een dalende trend is in de mestproductie, maar dat dit niet genoeg is om te borgen dat de mestproductieplafonds in 2025 niet worden overschreden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

26. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag meer inzicht in het perspectief na 2025 voor wat betreft de productieplafonds en bijbehorende maatregelen. Is de veronderstelling juist dat na 2025, als geen derogatiebeschikking meer afgegeven zou worden, geen sprake meer is van door de Europese Commissie (EC) oplegde productieplafonds?

Het instrument van de productieplafonds is er niet alleen vanwege de opeenvolgende derogatiebeschikkingen waarin het voldoen aan het nationale plafond steeds als voorwaarde was opgenomen. Ze zijn ook een aanvullende maatregel in de zin van de Nitraatrichtlijn in het kader van de opeenvolgende actieprogramma's Nitraatrichtlijn van Nederland.

Het klopt dat de huidige derogatiebeschikking ziet op de periode tot en met 2025 en dat specifiek die beschikking leidt tot verlaging van de mestproductieplafonds.

Het is echter 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. En van mening is dat Nederland om die reden de verlaagde plafonds in stand moet houden in het kader van het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn als (aangescherpte) aanvullende maatregel in de zin van de Nitraatrichtlijn.

27. Is de veronderstelling juist dat afoming van rechten bij transacties na 2025 niet meer nodig is?

Of de afomingsmaatregelen na 2025 niet meer nodig zijn, zal mede afhangen van de vraag of de nationale en sectorale mestproductieplafonds al dan niet overschreden worden. Met de

delegatiegrondslagen voor sectorplafonds en afromingspercentages, kan snel geschakeld worden op het moment dat de sectorale plafonds structureel niet meer worden overschreden. De inzet is om de afroming zodra dat mogelijk is af te schaffen (varkens- en pluimveerechten) c.q. terug te brengen naar 10% (fosfaatrechten).

Gelet op de door de Europese Commissie gegeven staatssteungoedkeuring voor het fosfaatrechtenstelsel zal bij de verhandeling van fosfaatrechten altijd ten minste 10% moeten worden afgeroomd. Dit hangt samen met de - door afroming te vullen - fosfaatbank, die een belangrijk onderdeel van die staatssteungoedkeuring vormde. Meer specifiek van de conclusie van de Europese Commissie in die goedkeuringsbeschikking dat het fosfaatrechtenstelsel voldoet aan de eis dat de milieudoelen van het stelsel verder gaan dan de EU-normen die voor het realiseren van milieudoelen al gelden. In de goedkeuringsbeschikking zijn de elementen van de fosfaatbank nauwkeurig beschreven. Aangegeven wordt dat ten behoeve van de fosfaatbank (in elk geval) 10 procent wordt afgeroomd en dat de fosfaatbank als doel heeft de grondgebondenheid in de melkveehouderij te bevorderen door afgeroomde fosfaatrechten vanuit de fosfaatbank via een lotingsysteem weer ter beschikking te stellen aan de sector in de vorm van tijdelijke ontheffingen met een duur van vijf jaar. Ook is aangegeven dat om het doel van bevorderen grondgebondenheid te realiseren, alleen bedrijven die grondgebonden zijn een aanvraag kunnen indienen en dat een grondgebonden, jonge landbouwer bij de loting een dubbele kans krijgt om ingeloot te worden.

28. Is de veronderstelling juist dat als volgend jaar de productieplafonds niet zouden worden gehaald een generieke korting niet meer aan de orde is, omdat vanaf 2026 Nederland niet meer gebonden is aan de met de EC afgesproken productieplafonds?

Deze veronderstelling is onjuist. Zie voor een toelichting daarvan antwoord 19.

29. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de stikstof- en fosfaatplafonds zich tot elkaar verhouden.

Het stellen van een plafond voor de hoeveelheid stikstof en fosfaat, beide bestanddelen in dierlijke mest, maximeert de productie van dierlijke mest.

30. Waarom is destijds gekozen voor zowel een stikstof- als een fosfaatplafond?

Zoals in het antwoord op vraag 23 is aangegeven, was in de eerste derogatiebeschikking al de voorwaarde opgenomen dat Nederland moest zorgen dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet zou overschrijden. Dit met het oog op het voorkomen dat het verlenen van een derogatie zou leiden tot intensivering en daarmee een grotere mestproductie.

31. Is de veronderstelling juist dat vanuit het oogpunt van de Nitraatrichtlijn primair het stikstofproductieplafond van belang is en dat het fosfaatplafond een secundaire rol speelt?

Anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstellen zijn beide plafonds van belang om te voldoen aan de op basis van de Nitraatrichtlijn gegeven huidige derogatiebeschikking.

32. Is de inschatting juist dat Nederland sterker staat als een van beide plafonds gehaald wordt ten opzichte van de situatie dat beide plafonds niet gehaald worden?

Voor het antwoord op deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op vraag 31, waarin is toegelicht dat aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking 2022-2025 moet worden voldaan.

2.3 Sectorale mestproductieplafonds

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

33. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering aangeeft de sectorale mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee indachtig de derogatiebeschikking neerwaarts bij te stellen. Hoewel deze leden tandenknarsend gadeslaan dat dit een onvermijdelijk voorstel van de regering is, verkrijgen zij wel graag een toelichting waarom voor de categorie 'overige diersoorten' geen apart mestproductieplafond is opgenomen. In algemene zin zijn deze leden van mening dat alle partijen binnen de veehouderij hun bijdrage zouden moeten leveren om deze Gordiaanse knoop te ontwarren. Echter, door slechts mestproductieplafonds op te nemen voor melkvee, varkens en pluimvee worden andere categorieën ontzien. Wat vindt de regering hiervan?

Bij het in 2018 in de Meststoffenwet opnemen van de nationale en sectorale mestproductieplafond is er van afgezien om voor de categorie 'overige diersoorten' een plafond op te nemen, omdat er anders dan voor de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij in deze categorie geen rechtenstelsel van kracht is. Door het niet opnemen van een plafond wordt de categorie 'overige diersoorten' niet ontzien, hun mestproductie maakt immers deel uit van de nationale mestproductie waarvoor een plafond geldt. Ook de mestproductie van de categorie 'overige diersoorten' wordt gemonitord door het CBS. Wel is het zo dat er voor deze diersoorten geen rechtenstelsel is om mestproductie en het aantal dieren in deze categorie te reguleren.

34. Welke voorwaarden zouden er moeten zijn om bijvoorbeeld ook de kalverhouderij haar bijdrage te laten leveren?

Voor het antwoord op deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op vraag 33.

35. Kan de regering bevestigen dat Nederland over net zoveel kalveren als melkveeunderen beschikt en is de regering bereid om een berekening te maken hoe ook deze sector in potentie een evenredige bijdrage aan de oplossing van het mestprobleem zou kunnen leveren?

De landbouwtelling laat zien dat er in Nederland ongeveer 1,5 miljoen melkkoeien en 1 miljoen vleeskalveren leven. Dit getal is relevant voor de mestproductie. Het aantal kalveren is dus lager dan het aantal melkkoeien. Omdat kalveren tussen de leeftijd van 6-12 maanden worden geslacht, ligt het aantal geslachte kalveren per jaar hoger dan het aantal dieren in de landbouwtelling, namelijk ongeveer 1,5 miljoen kalveren per jaar.

De mestproductie van de categorie 'overige diersoorten' wordt in belangrijke mate bepaald door de productie van mest door vleeskalveren (bron: CBS, 2024). Zoals aangegeven in tabel 1 in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft ook de categorie 'overige diersoorten' naar rato van het aandeel in de mestproductie bij te dragen aan de resterende reductieopgave. Die reductieopgave berust met name bij de kalverhouderij.

2.4 Productierechten

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

36. De leden van de BBB-fractie lezen dat na de afschaffing van het melkquotum de omvang van de melkveestapel snel toenam en daardoor de maximale toegestane hoeveelheid mest voor melkvee werd overschreden. Waarom werd er pas in 2018 ingegrepen en niet eerder?

Feitelijk is al met de brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2015 ingegrepen. Op die datum is het fosfaatrechtenstelsel voor de melkveehouderij aangekondigd. Dit kon niet per 1-1-2017 worden ingevoerd, omdat de Europese Commissie bij de staatssteuntoets goedkeuring als voorwaarde stelde dat eerst de fosfaatproductie van de melkveehouderij onder het sectorale fosfaatexcretieplafond moest zijn gebracht. Daarvoor is in 2017 het fosfaatreductieplan uitgevoerd (voerspoor, beëindigingsregeling en regeling fosfaatreductie) zodat het fosfaatrechtenstelsel per 2018 kon worden ingevoerd.

2.5

2.6 Mestproductie en mestplaatsingsruimte

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

37. De leden van de NSC-fractie maken zich zorgen over de mestproductie in relatie tot de mestplaatsingsruimte. Met de voorliggende voorstellen van de regering zal de mestproductie onder het mestplafond moeten komen. Deze leden vragen de regering of er, wanneer de sectoren onder het maximale mestproductie komen, voldoende mestplaatsingsruimte is.

In de brief van 13 september jl. is de aanpak mestmarkt van de regering naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze aanpak met verschillende maatregelen is erop gericht om voor verlichting op de mestmarkt te zorgen. Het gaat om verschillende soorten maatregelen, onder andere Europese inzet op een nieuwe derogatie en toelating van het gebruik van RENURE-meststoffen in de totale stikstofgebruiksruimte en ook bevorderen van verwerking en export. Ook de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen om te zorgen dat de mestproductie de in 2025 geldende mestproductieplafonds niet overschrijden, dragen hieraan bij. 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 derogatie wordt gecompenseerd, maar is er wel op gericht de mestmarkt zodanig te verlichten dat de mest weer afgevoerd kan worden en demestafzetkosten dalen.

38. Welke gevolgen heeft het voor de verschillende sectoren als zij onder het mestplafond komen, maar nog steeds hun mest niet kwijt kunnen?

Het verlies aan plaatsingsruimte vanwege derogatie wordt niet volledig gecompenseerd door de verlaging van de mestproductieplafonds. Dat betekent dat bedrijven nog steeds mest zullen moeten afvoeren en hiervoor kosten moeten maken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

39. De leden van de SGP-fractie constateren dat er twee zaken door elkaar heen lopen: enerzijds het halen van de met de EC afgesproken nationale productieplafonds voor 2025 en anderzijds het beperken van de grote druk op de mestmarkt vanwege de afbouw van de derogatie. Is de veronderstelling juist dat het wetsvoorstel met name gericht is op het halen van de afgesproken productieplafonds voor 2025?

Dat klopt. 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 afomingsmaatregelen om te borgen dat de voor 2025 geldende plafonds niet worden overschreden. Daarnaast dragen de maatregelen in het wetsvoorstel ook bij aan het beperken van de druk op mestmarkt.

40. Hoe weegt de regering het belang van de bijdrage aan het beperken van de druk op de mestmarkt, waar nu vooral de melkveehouderij door in de problemen komt?

De mestcrisis is uiterst urgent voor deze regering vanwege de grote impact op de agrarische ondernemers in de veehouderij, en in het bijzonder de melkveehouderij. De druk op de mestmarkt is zo groot, dat zeker op korte termijn actie nodig is om hierin verlichting te bieden zodat agrariërs met voldoende perspectief en verdienvermogen de toekomst tegemoet kunnen gaan. Onder andere deze weging heeft geresulteerd in de op 13 september jl. naar de Tweede Kamer gestuurde aanpak voor de mestmarkt.

41. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag meer inzicht in het perspectief voor derogatie ten behoeve van evenwichtige besluitvorming inzake sectoropgaven. Wanneer kan de regering

duidelijkheid geven over de mogelijkheden voor het terugkrijgen van alternatieve vormen van derogatie?

Het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie wanneer er duidelijkheid is over een nieuwe derogatie, is op dit moment niet bekend. In de brief van de regering van 13 september jl. wordt hierover een nadere toelichting gegeven.

42. Waar wordt nu precies op ingezet?

In de brief van 13 september jl. is toegelicht dat primair wordt ingezet op aanpassing van de Nitraatrichtlijn en ter overbrugging daarvan op een nieuwe derogatie en aanpassing van de huidige derogatievoorwaarden.

43. Wat zijn de verwachtingen op dit punt?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 41 en vraag 42.

44. Deze leden hebben er eerder voor gepleit op korte termijn tenminste het Rivierengebied of delen ervan uit te zonderen van de aanwijzing als kwetsbaar gebied in de zin van de Nitraatrichtlijn, omdat hier nauwelijks problemen met de waterkwaliteit zijn. Dat hoeft volgens de Nitraatrichtlijn niet te wachten op een volgend actieprogramma. Is de regering bereid zo snel mogelijk deze eerste stap te zetten?

Kwetsbare zones zijn gebieden waarvan het water verontreinigd is door nutriënten afkomstig van de landbouw, of waar er een risico is dat *zonder* maatregelen het water verontreinigd raakt. Zones die niet als kwetsbare zones zijn aangewezen op grond van de Nitraatrichtlijn zijn gebieden waar de waterkwaliteit voldoet en waar er ook geen risico is op verontreiniging of eutrofiëring van het water door nutriënten afkomstig van de landbouw.

Een actieprogramma geldt in aangewezen kwetsbare zones of voor het hele grondgebied van Nederland. In die kwetsbare zones of in heel Nederland gelden regels ter bescherming van de waterkwaliteit zoals de 170-gebruiksnorm voor dierlijke mest, regels over bufferstroken langs sloten en uitrijdperiodes. Dit volgt uit de Nitraatrichtlijn. In Nederland zijn nu geen kwetsbare zones aangewezen, maar geldt het actieprogramma voor heel Nederland, evenals de regels ter bescherming van de waterkwaliteit conform de Nitraatrichtlijn.

Om te bezien of op basis van de huidige gegevens over de waterkwaliteit met ingang van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn gebieden in Nederland uitgezonderd kunnen worden van de toepassing van het actieprogramma op het hele grondgebied door over te stappen op een systematiek van aanwijzing van kwetsbare zones, zal zoals aangekondigd in de brief van 13 september jl. daarvoor als eerste stap een onderzoek worden uitgezet.

45. De leden van de SGP-fractie hebben een vraag naar aanleiding van de opvolging van de motie-Flach c.s. over het corrigeren van excretieforfaits voor melkvee vanwege te laag ingecalculerde gasvormige stikstofverliezen (Kamerstuk 33037, nr. 551). De minister wil per 1 januari 2025 de stikstofcorrectiefactor en de daarop gebaseerde stikstofexcretieforfaits aanpassen. In de Kamerbrief Aanpak mestmarkt (Kamerstuk 33037, nr. 559) wordt een stikstofcorrectiefactor van 14 procent genoemd. Deze leden willen erop wijzen dat deze 14 procent is gebaseerd op de excretie van melkkoeien. Bij jongvee is sprake van veel hogere stikstofverliezen en zou een correctiefactor van meer dan 20 procent toegepast moeten worden. Verder wijzen deze leden op onderzoek van Groenestein e.a. (Wageningen Livestock Research, juni 2023, 'Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest'), gebaseerd op data uit 2017-2020, waaruit blijkt dat de gasvormige stikstofverliezen voor melkvee gemiddeld over stalsystemen 16 tot 18 procent bedragen, met uitschieters naar 23 procent of meer. Is de regering voornemens de stikstofcorrectiefactor zo hoog mogelijk vast te stellen, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat melkveehouders worden afgerekend op excreties die ze niet realiseren?

Zoals aangekondigd in de brief van 13 september jl. over de aanpak mestmarkt is de regering voornemens om de stikstofcorrectiefactor per 1 januari 2025 aan te passen en daarbij ook de stikstofexcretieforfaits aan te passen voor zover die aanpassing direct volgt uit de aanpassing van de stikstofcorrectiefactor. Hierbij zal het advies van CDM van 5 september 2024 gevolgd worden, zoals aan de Kamer toegestuurd met de brief van 13 september jl. In dit advies is het door de leden van de SGP-fractie aangehaalde onderzoek van Groenestein e.a. betrokken.

46. Wordt de stikstofcorrectiefactor ook met terugwerkende kracht voor 2024 aangepast, zodat het voorraadniveau bijgesteld kan worden?

De factor wordt per 1 januari 2025 aangepast conform de brief van 13 september jl. over de aanpak mestmarkt. De systematiek van de excretienormen staat invoering met terugwerkende kracht niet toe.

47. Wordt ook de stikstofcorrectiefactor voor de bedrijfsspecifieke excretie melkvee (BEX) naar boven bijgesteld?

Bij de berekening van de emissie van stikstof binnen de BEX wordt aangesloten bij de NEMA-methode en wordt geen gebruik gemaakt van een stikstofcorrectiefactor (bron: CDM, 2024).

48. De leden van de SGP-fractie lezen in de Kamerbrief Aanpak mestmarkt dat de minister verwacht dat aanpassing van de correctiefactor voor gasvormige verliezen ongeveer vier tot vijf miljoen kilogram reductie van de stikstofproductie oplevert. Deze leden vragen waar deze inschatting op is gebaseerd.

Allereerst wordt benadrukt dat het aanpassen van de correctiefactor voor gasvormige verliezen geen invloed heeft op de stikstofproductie, maar op de mestplaatsingsruimte. Daarmee heeft het aanpassen van de correctiefactor geen invloed op de reductieopgave ten aanzien van de stikstof- (en fosfaat)productie vanuit de verlaagde mestplafonds uit de derogatiebeschikking (en dus op de inhoud van dit wetsvoorstel). De aanpassing van de correctiefactor heeft vanwege de invloed op de mestplaatsingsruimte wel effect voor het verlagen van de druk op de mestmarkt. De inschatting, waar de leden van de SGP-fractie naar vragen, is gemaakt op basis van een berekening van de gemiddelde stikstofexcretie van een gemiddeld bedrijf vermenigvuldigd met het aantal bedrijven. Vervolgens is op basis van het oude en het nieuwe stikstofverlies berekend wat dit betekent voor de hoeveelheid stikstof in miljoen kilogram. Vervolgens is dit gecorrigeerd voor het aandeel bedrijven dat deelneemt aan de BEX (ongeveer de helft van de bedrijven).

49. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rekent nu over de hele melkveestapel voor zowel melkkoeien als jongvee met gasvormige stikstofverliezen van ongeveer 10 procent. Als dit bijgesteld zou worden naar 14 procent voor melkkoeien en 20 procent voor jongvee kom je wat betreft de totale stikstofproductie op een reductie van ongeveer 15 miljoen kilogram. Deze leden ontvangen hier graag een reflectie op.

Een aanpassing van de forfaiten staat los van de berekening door het CBS. Deze aanpassing heeft zoals aangegeven in antwoord op vraag 48 geen gevolgen voor de berekening van de mestproductie. Het klopt dat puur op basis van de gegevens van het CBS de inschatting is dat de aanpassing van de forfaiten uitkomt op 15 miljoen kilogram stikstof die meer op het eigen bedrijf geplaatst zou kunnen worden. Dit getal is echter onder andere niet gecorrigeerd voor bedrijfsspecifieke verantwoording (BEX, waar circa 50% van de bedrijven van gebruik maken), waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een stikstofcorrectiefactor.

50. De leden van de SGP-fractie lezen dat de minister inzet op het actualiseren van de stikstof- en fosfaatexcretieforfaits. Voor fosfaat is al jaren bekend dat de forfaiten hoger zijn dan de actuele excreties. Gaat de regering ervoor zorgen dat deze forfaiten ook voor 2024 en 2025 worden bijgesteld?

De Commissie Deskundigen Meststoffenwet zal, zoals aangekondigd in de brief van 13 september jl. over de mestmarkt, gevraagd worden een advies te geven over de actualisatie van de excretieforfaits voor alle diercategorieën op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten en beschikbaarheid van recente data. Dat advies wordt niet eerder dan medio 2025 verwacht, waarna actualisatie van de excretieforfaits per 1 januari 2026 voorzien is.

51. In hoeverre wordt in de CBS-cijfers ook gerekend met de forfaitaire excretiewaarden?

In de CBS-cijfers wordt uitgegaan van de daadwerkelijke productie van fosfaat en stikstof en niet van de forfaitaire excretienormen.

52. Kan de regering een eerste inschatting maken van de consequenties voor de mestproductiecijfers?

Het aanpassen van stikstofcorrectiefactor heeft geen gevolgen voor de stikstofproductie, zie ook het antwoord op vraag 48. Wel heeft het gevolgen voor de hoeveelheid stikstof die aanwezig is in de mest in stallen en mestopslag. Een deel van de stikstof die door het dier wordt uitgescheiden/geproduceerd vervluchtigt in de vorm van ammoniak (NH₃), lachgas (N₂O), stikstofoxiden (NO_x) en distikstof (N₂) uit de mest in stallen en mestopslag.

53. De leden van de SGP-fractie verwachten dat bovenstaande inzet zal leiden tot een aanzienlijke neerwaartse bijstelling van de mestproductiecijfers. Deze leden horen graag wat dit betekent voor het halen van de plafonds en de vermindering van de druk op de mestmarkt.

Als toegelicht in antwoord op vraag 48 heeft deze aanpassing van de forfaits geen effect op de productiecijfers die worden bepaald door het CBS, omdat dit de daadwerkelijke productie van fosfaat en stikstof betreft, en dus ook niet op de inhoud van dit wetsvoorstel. Wel zal de aanpassing de druk op de mestmarkt kunnen verlichten omdat het invloed heeft op de mestplaatsingsruimte

54. In hoeverre is en wordt dit meegewogen bij het vaststellen van de sectoropgaven?

In lijn met het antwoord op voorgaande vragen van de leden van de SGP-fractie wordt dit niet meegenomen, omdat de aanpassing van de correctiefactor geen invloed heeft op de mestproductie.

55. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de Regeling provinciale aankoop en beëindiging veehouderijen nabij natuurgebieden betekent voor de mestproductie.

De Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB) is geen aankoopregeling. De gebiedstypen waar de MGB zich op richt betreffen veenweide, beekdalen, zandgronden en overgangszones en in Natura-2000 gebieden. De veehouderijonderneming die vrijwillig geheel of gedeeltelijk een locatie wil beëindigen laat dierrechten doorhalen en laat productiecapaciteit slopen en afvoeren. Op deze manier wordt de mestproductie beperkt en wordt bijgedragen aan de doelen voor milieu, natuur en water.

56. De leden van de SGP-fractie constateren dat de inschattingen met betrekking tot de opbrengst van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen in de verschillende sectoren gebaseerd is op de forfaitaire excreties behorend bij de productierechten. Deze leden willen erop wijzen dat de forfaitaire excreties hoger kunnen zijn dan de werkelijke excreties. Hoe wordt een verkeerde inschatting voorkomen?

Het potentiële effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus op de mestproductie is gebaseerd op de door het CBS berekende werkelijke mestproductie per diercategorie en niet op de forfaitaire excretienormen. Een verkeerde inschatting zoals door de leden van de SGP-fractie gevraagd wordt hiermee voorkomen.

57. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een nadere onderbouwing van de inschatting van de verwachte reductie van de stikstofproductie door de Lbv- en Lbv-plus-regelingen op nationaal niveau (21 miljoen kilogram) en op sectorniveau.

Op basis van gegevens van het CBS over de mestproductie van de Nederlandse veestapel in 2023 (bron: CBS, 2024) is berekend hoeveel fosfaat en stikstof wordt uitgescheiden per fosfaatrecht, respectievelijk varkensseenheid en pluimvee-eenheid. De veehouders die zich bij RVO hebben aangemeld voor deelname aan Lbv en Lbv-plus hebben zelf moeten aangeven hoeveel rechten doorgehaald zouden moeten worden. Die opgegeven fosfaatrechten, varkensseenheden en pluimvee-eenheden zijn vervolgens gesommeerd en vermenigvuldigd met de berekende hoeveelheid fosfaat en stikstof per recht of eenheid.

58. Welke aannames, naast de 65 procent sanering, zijn hiervoor gedaan? Deze leden kregen het signaal dat op basis van de gemiddelde bedrijfsomvang en mestproductie per dier de opbrengst lager zou uitpakken.

Het signaal dat gerekend zou zijn met de gemiddelde bedrijfsomvang en mestproductie per dier is niet juist. Zie hiervoor het antwoord op vraag 57 van de leden van de SGP-fractie.

59. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag enig inzicht in de opzet en beoogde resultaten van de voorgenomen brede beëindigingsregeling.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 7 van de leden van de CU-fractie ontvangt de Kamer voor het einde van dit jaar de uitgangspunten van de brede beëindigingsregeling. Het is op dit moment nog te vroeg om een prognose te geven van het mogelijke effect van de brede beëindigingsregeling op de mestproductie in 2025/2026.

60. Op welke sectoren zal deze met name gericht zijn?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 59, voor het einde van dit jaar ontvangt de Kamer de uitgangspunten van de brede beëindigingsregeling.

61. Wat betekent dit voor de verwachte mestproductie in 2025 en 2026?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 7 van de leden van de CU-fractie ontvangt de Kamer voor het einde van dit jaar de uitgangspunten van de brede beëindigingsregeling. Het is op dit moment nog te vroeg om een prognose te geven van het mogelijke effect van de brede beëindigingsregeling op de mestproductie in 2025/2026.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

62. De leden van de CU-fractie constateren dat onder meer als gevolg van de afbouw van de derogatie de plaatsingsruimte voor mest in Nederland is afgenomen. Deze leden lezen dat de minister verwacht dat de vrijwillige deelname aan de Lbv- en de Lbv-plus-regeling niet voldoende zal zijn om te voorkomen dat het mestproductieplafond zal worden overschreden. Welk effect verwacht de regering van een maatregel als het verlagen van het aandeel ruw eiwit in het voer?

Het is niet mogelijk wettelijke eisen te stellen aan het ruw eiwit gehalte in het voer. Wetgeving rondom de samenstelling van diervoeder is in een Europese verordening vastgelegd en bepaalt uitputtend waaraan diervoeders moeten voldoen. Daar is geen ruimte om, vanuit Nederland, aanvullende eisen te stellen aan het gehalte van ruw eiwit in het voer. Het totale effect van het verlagen van het ruw eiwitgehalte in het rantsoen van melkvee hangt dus sterk af van de inspanningen van veehouders en andere externe factoren zoals de grondsoort waarop de veehouder zich bevindt. Met het voerspoor is potentieel een aanzienlijk effect te bereiken, zoals weergegeven in de tabel bij de brief van 13 september jl. Het is aan de sector om hier zelf actief mee aan de slag te gaan, waarbij de regering de private aanpak kan ondersteunen.

63. Kan de regering dit verwachte effect kwantificeren?

Het PBL heeft in 2020 een analyse uitgevoerd van stikstofbronmaatregelen en heeft de schatting gemaakt van een emissiereductie van 3,2 – 6,4 kton in 2030 via het verlagen van het eiwitgehalte van het voer voor melkvee. Of deze effecten gehaald worden hangt af van het aantal gram RE (ruw eiwit) per kilogram droge stof wat gevoerd wordt in 2030. PBL is in de berekening uitgegaan van 150 gram RE per kilogram droge stof, waar de huidige sectorafspraken voor 2025 ligt op 160 gram per kilogram droge stof. Dat het moeilijk is om het gemiddelde RE gehalte in het voer te verlagen, blijkt uit het feit dat in 2023 het sectorgemiddelde van 164 gram per kilogram is behaald. Via de pilot Koe & Eiwit ondersteunt het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur melkveehouders met het opdoen van kennis en ervaring met het verder verlagen van het RE gehalte in het rantsoen en hebben melkveehouders in 2023 een resultaat van 159 gram RE per kilogram droge stof behaald.

64. De leden van de CU-fractie hebben al opgemerkt dat er meer maatregelen nodig zullen zijn om aan de gestelde opdracht te kunnen voldoen. Op korte termijn geven de maatregelen namelijk slechts een geringe verlichting op de mestmarkt, waarschijnlijk ergens tussen de vijf en elf miljoen kilogram stikstof, terwijl er de komende twee jaar 60 tot 78 miljoen kilogram verloren gaat. Deze leden vragen de regering hoe zij dit gat denkt in te vullen.

Met de mestaanpak wordt ingezet op verschillende maatregelen op korte en langere termijn. Deze aanpak dient te zorgen voor de nodige verlichting op de mestmarkt. Met name het Europese spoor gericht op een nieuwe derogatie en de toelating van het gebruik van RENURE-meststoffen in de totale stikstofgebruiksruimte kan in potentie op middellange termijn een grote verlichting geven op de mestmarkt, meer dan de door de leden van de CU-fractie genoemde hoeveelheden stikstof. Daarnaast is het zo, dat ondanks alle maatregelen in ieder geval op de korte termijn niet alle spanning op de mestmarkt weggenomen kan worden. Het is ook aan de ondernemers zelf, de brancheorganisaties, de zuivelindustrie en de financiers om hieraan bij te dragen.

65. Hoe wil de regering een koude sanering onder tot voor kort (bijna) geheel grondgebonden melkveebedrijven voorkomen? Volgens deze leden moet daarom ook de brede opkoopregeling snel worden opengesteld.

Op 13 september jl. is de aanpak mestmarkt naar de Tweede Kamer gestuurd, juist om een koude sanering te voorkomen in de melkveehouderij. Alle maatregelen in de brief worden genomen om de druk op de mestmarkt te verlichten. Ook worden derogatiebedrijven financieel ondersteund met de (verhoogde) subsidie behoud grasland.

66. Tevens hebben deze leden de vraag of de regering niet te grote verwachtingen koestert van technische innovaties, zoals mest in potgrond. Als innovaties als deze al soelaas bieden op langere termijn, dan nog zal de impact de komende twee jaar op het hoogtepunt van de mestplaatsingscrisis beperkt zijn, zo merken deze leden op. Zij ontvangen daar graag een reflectie op.

In reactie op de vraag van de leden van de CU-fractie wil de regering benadrukken dat innovatie van groot belang is voor de brede ontwikkeling van de agrarische sector en voor het behoud van concurrentiekracht en verdienvermogen. Wat betreft de aanpak van de mestmarkt wordt met de brief van 13 september jl. ingezet op een breed scala aan maatregelen om de druk op de mestmarkt te verlichten. Naast korte termijn maatregelen zoals de inzet op bestaande technieken voor mestverwerking (stimuleren van hygiënisatie en korrelinstallaties) en zodra er toelating is voor het gebruik van RENURE-meststoffen in de totale stikstofgebruiksruimte de stimulering van deze mestverwerking, zodat ook ingezet wordt op innovatie voor de langere termijn.

67. De leden van de CU-fractie constateren dat als het gaat om het concreet invullen van een grondgebonden veehouderij, deze invulling op de lange baan wordt geschoven door nog maar weer eens een onderzoek aan te kondigen, zoals de minister doet in haar brief van 13 september 2025 (Kamerstuk 33037, nr. 559). Wanneer en hoe gaat de minister dan deze verplichting uit de laatste derogatiebeschikking invullen?

In het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn (21 november 2021) is vastgelegd dat de Nederlandse melkveehouderij grondgebonden wordt. In het addendum bij het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn (25 februari 2022) is opgenomen dat de melkveehouderij binnen 10 jaar volledig grondgebonden zal zijn en daarbij een aanzienlijk areaal grasland hoort. Verder wordt aangekondigd dat hiervoor een wijziging van de Meststoffenwet in procedure wordt gebracht. Het 7e actieprogramma en het daarbij behorende addendum vormden de basis om in gesprek te mogen gaan met de Europese Commissie over een nieuwe derogatie. De afspraak om in 2032 te komen tot een grondgebonden melkveehouderij volgt uit het 7e Actieprogramma en het daarbij behorende addendum en is geen directe verplichting uit de derogatiebeschikking, zoals geïmpliceerd door de leden van de CU-fractie in deze vraag. Daarmee hoeft de invulling van grondgebondenheid niet binnen de periode van de derogatiebeschikking (2022-2025) geïmplementeerd te zijn. Nederland is gehouden aan de gemaakte afspraken met de Europese Commissie in het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en het voornoemd addendum over een grondgebonden melkveehouderij in 2032. Voor een gedegen onderbouwing van een wetsvoorstel voor een grondgebonden melkveehouderij in 2032 is inzicht nodig in de effecten voor bedrijven en voor het milieu.

In de kamerbrief van 13 september 2024 is het onderzoek aangekondigd dat nodig is voor het in beeld brengen van de effecten van een graslandnorm, waarmee invulling gegeven wordt aan grondgebondenheid. De eerste verkenning (quickscan) naar de economische effecten vindt reeds plaats door WEcR. Hierin worden verschillende scenario's weergegeven, waarin de financiële gevolgen van een graslandnorm voor melkveehouders worden berekend. Hierin wordt ook een eerste inzicht gegeven van de ruimtelijke consequenties in de verschillende provincies. Daarnaast worden de economische gevolgen in brede zin voor de gehele keten, en de bijeffecten van emissies (broeikasgas) onderzocht, zodat een ordentelijke en zorgvuldige oordeelsvorming geborgd is (Kamerstuk 36613-XIV-3).

68. Deze leden vragen de regering tevens wat zij eraan doet om zo veel mogelijk in de kerngezonde grondgebonden bedrijven door de komende crisistijd heen te helpen en toekomst te bieden.

De leden van de CU-fractie vragen naar de maatregelen die worden genomen om de mestcrisis het hoofd te bieden. In de brief van 13 september 2024 is de aanpak van de mestmarkt van de regering geschetst, waarbij de te nemen korte en langere termijn maatregelen uiteen worden gezet. De aanpak is erop gericht verlichting te brengen op de mestmarkt, zodat de mestafzetkostengaan dalen. Dit is nodig om ook de bedrijven, die voor de afbouw van de derogatie grondgebonden waren, een toekomst te bieden.

3. Wijzigingsvoorstellen

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

69. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich zorgen over de effectiviteit van de maatregelen. Uit de MvT maken deze leden op dat de verwachte effecten van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen en de afoming bij overgang van fosfaat- en dierenrechten onvoldoende zijn om onder het fosfaatplafond uit te komen. Klopt het dat op basis van de in de MvT verstrekte inschattingen ervan uitgegaan moet worden dat er een restopgave blijft wat betreft fosfaat?

Het is correct dat er, zoals de leden van de Groenlinks-PvdA-fractie aangeven, een restopgave blijft voor fosfaat. Echter, of er in 2025 ook daadwerkelijk sprake is van een overschrijding van het nationale mestproductieplafond voor fosfaat wordt pas definitief duidelijk als het CBS medio 2026 de definitieve mestproductie over 2025 bekend maakt. De hoogte van de mestproductie wordt mede beïnvloed door bedrijfskeuzes, de uiteindelijke deelname aan Lbv en Lbv-plus en het effect van afoming, maar ook door het effect van maatregelen als het voerspoor. De regering zal als aangegeven in de brief 13 september jl. de komende periode nauw de vinger aan de pols houden, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende trajecten,

waaronder de Lbv- en Lbv-plus regelingen. Om die redenen zal de regering met enige regelmaat wegen in hoeverre de vormgeving en maatvoering op maat zijn gesneden.

70. De leden van de GL-PvdA-fractie valt het bovendien op dat in de berekeningen geen rekening wordt gehouden met de effecten van bufferstroken en plaatsingsbeperkingen in met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden). In de bijlage bij de brief over de Aanpak mestmarkt (Kamerstuk 33037, nr. 559) wordt dat wel gedaan, maar enkel met betrekking tot stikstof. Kan aan de in deze bijlage beschreven probleemanalyse en effecten van maatregelen ook de impact worden toegevoegd op fosfaat?

In de berekeningen met betrekking tot de mestproductieplafonds gaat het over de hoeveelheid geproduceerde mest uitgedrukt in stikstof en fosfaat, en maatregelen die daarop effect hebben. De door de leden van GL-PvdA-fractie genoemde maatregelen, te weten effecten van bufferstroken en NV-gebieden, zijn niet relevant voor de mestproductie en daarmee voor de essentie van dit wetsvoorstel, de sectorale mestproductieplafonds in relatie tot de mestproductie.

Deze maatregelen hebben wel effect op de mestplaatsingsruimte, en daarmee op de balans tussen mestproductie en mestplaatsingsruimte, en zijn daarom onderdeel van de probleemanalyse mestmarkt als weergegeven in de bijlage van de brief van 13 september jl. De weergegeven probleemanalyse spitst zich toe op stikstof, omdat met name door de stapsgewijze afbouw van de derogatienorm (vanaf 2026 gaat het om structureel 53 miljoen kilogram minder plaatsingsruimte aan stikstof in dierlijke mest) voor stikstof er een grote disbalans ontstaat in mestproductie en mestplaatsingsruimte. De plaatsingsruimte voor fosfaat neemt naar verwachting enkel af doordat in de berekening van de fosfaat gebruiksruimte rekening gehouden wordt met bufferstroken. Doordat de mestproductie uitgedrukt in fosfaat licht is afgenomen en het mestproductieplafond voor fosfaat wordt verlaagd is er niet de indruk en verwachting dat er voor fosfaat een grotere disbalans op de mestmarkt is ontstaan.

3.1.1 Nationaal mestproductieplafond

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

71. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kenbaar kan maken hoe tot de verwachting is gekomen dat Nederland niet onder het mestproductieplafond blijft, daarbij meewegend de bedrijven die stoppen evenals de excretiecorrectie bij melkvee.

In de verwachting dat Nederland niet onder het nationale mestproductieplafond voor fosfaat blijft, is reeds meegenomen het potentiële effect op de mestproductie als gevolg van de inschatting dat 65% van de bedrijven die zich hebben aangemeld voor deelname aan Lbv en Lbv-plus daadwerkelijk stopt. De berekening van de verwachte mestproductie is gebaseerd op de werkelijke mestproductie per diercategorie zoals die door het CBS bekend is gemaakt (bron: CBS, 2024) en niet op de forfaitaire excretienormen. Correctie van die normen heeft dan ook geen invloed op de geschetste verwachting.

72. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering voornemens is om de correctie gasvormige verliezen ook toe te passen in 2024 en of dit ruimte biedt in het doorschuiven naar 2025 en het overschot voor 2024 daarmee wordt verkleind.

De regering is niet voornemens om, mocht daartoe besloten worden, de correctie voor gasvormige stikstofverliezen ook in 2024 toe te passen. De systematiek van de excretiefactoren staat dit met terugwerkende kracht niet toe. Zie ook het antwoord op vraag 46 van de leden van de SGP-fractie.

73. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering voornemens is de excretiefactoren voor 2024 te corrigeren conform het advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) uit 2021, waarover wordt geschreven in de bijlage van de Kamerbrief Aanpak mestmarkt (Kamerstuk 33037, nr. 559) en voor 2025 te laten voorzien in een nieuw advies van de CDM.

Zoals aangekondigd in de brief van 13 september jl. over de aanpak mestmarkt is de regering voornemens om de stikstofcorrectiefactor per 1 januari 2025 aan te passen en daarbij ook de stikstofexcretieforfaits aan te passen voor zover die aanpassing direct volgt uit de aanpassing van de stikstofcorrectiefactor. Daarnaast zal de regering het CDM een advies vragen om de stikstof- en fosfaatexcretieforfaits naar de meest recente data en inzichten te kunnen herzien.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

74. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd welke aannames de regering heeft gedaan bij het maken van haar inschattingen. Waarop is bijvoorbeeld het percentage van 65 procent deelname aan de Lbv- en Lbv-plus-regelingen gebaseerd?

Het percentage van 65% is een inschatting die is gebaseerd op de ervaring met de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) uit 2019, informatie van zaakbegeleiders en signalen uit de sector (sectorpartijen, agrarisch adviseurs). Voor de Srv zijn 502 aanvragen ingediend, waarvan er uiteindelijk 276 hebben geresulteerd in een definitieve beëindiging (55%). Op basis van informatie vanuit zaakbegeleiders en signalen uit de sector is het de verwachting dat de deelnamebereidheid bij de Lbv en Lbv-plus hoger zal zijn. Dit is mede ingegeven doordat het subsidiepercentage voor de vergoeding van het waardeverlies van de productiecapaciteit bij de Lbv (100%) en Lbv-plus (120%) fors hoger ligt dan destijds bij de Srv (65%). Om te voorkomen dat het potentiële positieve effect van de Lbv en Lbv-plus op de nationale mestproductie wordt overschat, is, alles overwegende, de voorzichtige inschatting gemaakt dat minimaal 65% van de verleende subsidiebeschikkingen zal resulteren in de definitieve beëindiging van een veehouderijlocatie en daarmee van de productie van dierlijke mest. Dit percentage kan ook hoger uitvallen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

75. De leden van de NSC-fractie lezen dat het maximum van het nationale mestproductieplafond in 2025 ingaat. Welke maatregelen neemt de regering op korte termijn om de productie onder het mestplafond te krijgen?

In de brief van 13 september jl. worden de verschillende maatregelen genoemd die genomen worden om de mestproductie onder het mestproductieplafond te krijgen, zoals het voerspoor, de huidige beëindigingsregelingen (Lbv en Lbv-plus) en de in het wetsvoorstel opgenomen afromingsmaatregelen buiten familieverband.

76. De leden van de NSC-fractie hechten groot belang aan het voldoen aan de voorwaarden uit de derogatiebeschikking. Deze leden zijn van mening dat het voldoen aan deze voorwaarden de kans op slagen voor het terughalen van de derogatie in Brussel zal vergroten. Welke gevolgen heeft het op nationaal niveau als de mestproductie komend jaar toch boven het plafond uitkomt?

Als het nationale mestproductieplafond in 2025 wordt overschreden, betekent dat niet aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking is voldaan. Zie over de mogelijke gevolgen in dat kader ook het antwoord op vraag 19, van de leden van de D66-fractie.

77. Welke gevolgen heeft dat voor individuele bedrijven?

78. Welke gevolgen heeft dat voor de leefbaarheid van het platteland?

De mate van een mogelijke generieke korting, alleen in te zetten als de maatregelen uit de aanpak mestmarkt onvoldoende blijken om onder de mestproductieplafonds te komen, en daarmee de mogelijke gevolgen voor individuele bedrijven, en ook de directe omgeving van deze bedrijven en de leefbaarheid van het platteland, zullen afhangen van de mate van overschrijding van het nationale plafond en sectorale plafond(s).

79. Welke gevolgen heeft het voor de onderhandelingskracht van de minister in Brussel?

De Europese Commissie zal minimaal verwachten dat Nederland aan de voorwaarden uit de huidige derogatiebeschikking en het (addendum) 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zal voldoen. Het is op

dit moment niet bekend wanneer er duidelijkheid is over een nieuwe derogatie en eventuele voorwaarden, zie ook het antwoord op vraag 41 van de leden van de SGP-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

80. De leden van de BBB-fractie constateren dat met het wetsvoorstel het nationale mestproductieplafond wordt verlaagd. Deze leden vinden dat er te weinig wordt geschreven over de te verwachte effecten op de verschillende sectoren. Wat doet dit bijvoorbeeld met het concurrentievermogen van de verschillende sectoren?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt in hoofdstuk 5 met betrekking tot de bedrijfseffecten toegelicht dat het verlagen van de nationale en sectorale mestproductieplafonds geen directe bedrijfseffecten heeft, omdat die effecten pas ontstaan door de maatregelen die worden genomen om aan de verlaagde mestproductieplafonds te voldoen. Er kunnen wel indirecte effecten zijn die voor een sector afhankelijk zijn van de maatregelen die genomen worden. Bij de vrijwillige bedrijfsbeëindiging, het afromen van productierechten buiten familieverband en de veevoermaatregelen zullen deze effecten voor de concurrentiepositie en ook de verduurzaming relatief beperkt zijn. In het algemeen wordt opgemerkt dat de derogatiebeschikking 2022-2025 en daarin met name de afbouw van de derogatie en het verlies aan mestplaatsingsruimte met name een groot effect heeft op bedrijven die gebruik maken van derogatie, dat is met name de melkveehouderij.¹¹

81. Heeft de verlaging van het nationale mestproductieplafond bijvoorbeeld effect op het vermogen van de sectoren om te verduurzamen?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de BBB-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 80.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

82. De leden van de CU-fractie vragen de regering of zij voldoende aandacht heeft voor het onder het fosfaatplafond uitkomen. Er is veel aandacht voor stikstof, ook in de mestbrief van de minister van LNVN (Kamerstuk 33037, nr. 559), maar nauwelijks voor de impact van het fosfaatplafond. Hoe denkt de regering bijvoorbeeld het komende jaar het fosforgehalte in het voer voor koeien met circa drie procent te laten dalen, wat ongeveer nodig is gelet op het voorgestelde sectorale mestplafond?

De aanpak mestmarkt aanpak die op 13 september jl. aan de Kamer is gestuurd richt zich op stikstof, omdat daar met name door de stapsgewijze afbouw van de derogatienorm (vanaf 2026 gaat het om structureel 53 miljoen kilogram minder plaatsingsruimte aan stikstof in dierlijke mest) de grote disbalans ontstaat tussen plaatsingsruimte en mestproductie. Dit is ook de knellende factor die zorgt voor druk op de mestmarkt en daarmee hoge mestafzetprijzen. De regering beaamt dat voor onderhavig wetsvoorstel ook fosfaat, en het nationale en sectorale mestproductieplafond uitgedrukt in fosfaat van groot belang is. Er zijn veel factoren die een rol spelen in de mestproductie uitgedrukt in fosfaat, zoals dieraantallen, veevoer, en bedrijfsmanagement. Verder is het aan het bedrijfsleven zelf om voermaatregelen te nemen. Dwingende eisen via wetgeving is op dit moment niet mogelijk omdat de Europese diervoederwetgeving lidstaten geen ruimte biedt om bepaalde nationale duurzaamheidseisen betreffende de samenstelling van het diervoeder te stellen. Om een vinger aan de pols te houden zijn er ook weegmomenten om te kijken waar we staan en, of meer inspanningen nodig zijn.

3.1.2 Sectorale mestproductieplafonds

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

¹¹ Gekwantificeerd in de impactanalyse van Wageningen Economic Research, bijlage bij Kamerstuk 30252, nr. 168.

83. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn verbaasd dat de regering ervoor heeft gekozen om de afomingspercentages te verlagen terwijl de RvS in augustus oordeelde dat ook de oude percentages onvoldoende waren en terwijl ook met inachtneming van de verwachte effecten van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen zowel de huidige als de oude afomingspercentages onvoldoende zijn om onder het fosfaatplafond uit te komen. Welke afomingspercentages zijn nodig om wel onder het fosfaatplafond uit te komen als de systematiek vanuit het wetsvoorstel wordt gevolgd met evenredige verdeling over sectoren naar rato van hun aandeel in de verwachte mestproductie in 2025? En welk percentage is nodig als wordt uitgegaan van een voor alle sectoren gelijk afomingspercentage?

Tabel 1 van de memorie van toelichting laat zien dat bij de verdeling van de restopgave (uitgaande van 65% deelname aan Lbv en Lbv-plus) naar rato van het aandeel in de verwachte mestproductie in 2025 er een restopgave voor melkvee, varkens en pluimvee is van respectievelijk 2,7, 1,0 en 0,7 miljoen kilogram fosfaat. Bij hogere deelname aan Lbv en Lbv-plus zal de restopgave lager zijn. De inschatting van de regering is dat voorgestelde afomingspercentages voor varkens (25%) en pluimvee (15%) volstaan om aan deze opgave te voldoen. Het voorgestelde afomingspercentage van 30% bij melkvee volstaat zeer waarschijnlijk niet, zelfs een theoretisch afomingspercentage van 100% lijkt onvoldoende (zie tabel 2 memorie van toelichting).

De nationale restopgave voor fosfaat bedraagt 5,0 miljoen kilogram (zie tabel 1, memorie van toelichting). Als uit wordt gegaan van een gelijk afomingspercentage voor alle sectoren, dan zou dit percentage tussen de 40% en 45% liggen. De verwachting is echter dat een hoger afomingspercentage dan 30% een zodanig verstorend effect heeft op de handel in productierechten dat deze mogelijk (ten dele) stilvalt en er überhaupt nauwelijks afomings plaatsvindt.

84. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd welke aannames de regering heeft gedaan bij het maken van haar inschattingen. Waarop zijn de effecten van afomings, zoals weergegeven in tabel 2 van de MvT, gebaseerd?

De effecten van afomings zijn onder meer gebaseerd op de gegevens van RVO over de handel in productierechten. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens over de mestproductie per diercategorie in 2023 (bron: CBS, 2024).

85. Hoeveel rechten zijn er in recente jaren overgegaan die niet in aanmerking zouden komen voor een van de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in de herziene wet? Indien dat niet met zekerheid te zeggen is zijn deze leden ook tevreden met een schatting.

Sinds 1 januari 2018 zijn 17.740.920 fosfaatrechten verhandeld waarbij afomings heeft plaatsgevonden. Het aantal als gevolg van de verhandeling afgeroomde fosfaatrechten bedroeg 2.457.961 fosfaatrechten. De in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingsgronden voor het afomen in geval van verhandeling van varkens- en pluimveerechten worden gelijkgetrokken met de uitzonderingen voor fosfaatrechten. De effecten daarvan over de verhandelde varkens- en pluimveerechten in het verleden zijn niet volledig in kaart te brengen. Tot op heden zijn de gegevens over familiebanden namelijk alleen ingewonnen bij overgang van fosfaatrechten, en bij splitsingen en afsplitsingen van melkveebedrijven. De berekening en voorbeelden uit de memorie van toelichting geven daarom een goede indicatie van de verwachte impact, zoals gevraagd door de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

86. Voor hoeveel stikstof- en fosfaatemissies staan die rechten?

De eenheid van fosfaatrecht is kilogram fosfaat, dus 1 fosfaatrecht vertegenwoordigt 1 kilogram fosfaat. Het totaal aantal afgeroomde fosfaatrechten staat voor een productie van respectievelijk 2,458 miljoen kilogram fosfaat en 8,762 miljoen kilogram stikstof. Hierbij is gebruik gemaakt van de cijfers van het CBS over de fosfaat- en stikstofproductie van een melkkoe (CBS: dierlijke mest en mineralen 2023, gepubliceerd in 2024).

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

87. De leden van de VVD-fractie constateren dat de huidige regering met haar voorstel voor verlaging van de mestproductieplafonds afwijkt van het vorige voorstel. Deze leden vragen de regering om een nadere onderbouwing voor het naar rato verlagen van de sectorale plafonds na de (potentiële) vermindering van de mestproductie door deelname aan de Lbv- en Lbv-plus-regelingen.

Uitgangspunt is dat iedere sector bij moet dragen aan het behalen van de nationale restopgave die resteert nadat rekening is gehouden met het potentiële effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus. Gegeven dat effect en het advies van de Raad van State is gekozen voor een nadere verdeling en een vaststelling van de restopgave per sector naar rato van het aandeel van die sector aan de verwachte totale mestproductie 2025.

88. Is dit wat de regering betreft een rechtvaardige verdeling van de opgave om te komen tot mestreductie?

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar antwoord 87 op de vraag van de leden van de VVD-fractie.

89. Op welke informatie baseert de regering zich bij de inschatting van de opbrengst van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen?

De potentiële opbrengst van deelname aan Lbv en Lbv-plus is gebaseerd op gegevens van RVO op 7 augustus 2024 over het aantal verzonden subsidieverleningsbeschikkingen, het door de aanvragers zelf aangegeven aantal productierechten dat doorgehaald moet worden, gegevens over de mestproductie per diercategorie (bron: CBS, 2024) voor omrekening van de productierechten naar hoeveelheden fosfaat en stikstof en een inschatting van het aantal aanvragers dat in zal gaan op de toegezonden subsidieverleningsbeschikking en het bedrijf daadwerkelijk beëindigd.

90. Is een scenario denkbaar waarbij opbrengst tegen zou kunnen vallen en zo ja, welke aanvullende keuzes zou de regering in dat geval maken om alsnog onder het nationaal productieplafond te komen?

De opbrengst van de Lbv- en Lbv-plus is gebaseerd op een inschatting van het aantal bedrijven dat een beschikking heeft ontvangen en daadwerkelijk het bedrijf zal beëindigen. Het is, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, denkbaar dat de opbrengst van de Lbv en Lbv-plus anders kan uitvallen. Er zijn echter ook andere maatregelen in de aanpak mestmarkt, zoals het voerspoor, die van invloed zijn op de mestproductie, en eraan bijdragen dat de uiteindelijke mestproductie van de Nederlandse veehouderij het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt.

91. Werkt de regering in dat opzicht met scenario's en zo ja, welke scenario's betreft het?

In dit opzicht wordt niet gewerkt met scenario's. Wel zijn er weegmomenten voorzien waarop wordt bezien of bijstelling in vormgeving van maatregelen en maatvoering nodig is, zoals benoemd in de brief van 13 september jl.

92. Hoe bezieet de regering de kritiek vanuit de varkens- en pluimveehouderij dat de door haar voorgestelde verdeling een onevenredige druk legt op de intensieve veehouderij? Kan de regering daarbij in het bijzonder ingaan op het argument dat de pluimveehouderij thans überhaupt geen mestprobleem heeft?

De regering beseft dat zowel de overheid via financiering van beëindigingsregelingen, als de verschillende sectoren de afgelopen jaren reeds inspanningen hebben verricht om de mestproductie te verlagen, en dat elke maatregel heftig ingrijpt in de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven en daarmee het leven van gezinnen. Vanwege de derogatiebeschikking 2022 - 2025 moet het nationale mestproductieplafond per 1 januari 2025 echter (nogmaals) verlaagd worden en is er sprake van een (forse) reductieopgave voor de gehele Nederlandse veehouderij.

Dit betekent dat het onvermijdelijk is dat er maatregelen moeten worden ingezet om de mestproductie te verlagen in 2025. Deze verlaging van het nationale mestproductieplafond is gerelateerd aan de mestproductie en niet aan de druk op de mestmarkt of de wijze van verwerking van de mest van één of meerdere sectoren. De regering wil, in lijn met de meerderheid van de Tweede Kamer, er alles aan doen om een generieke korting in één of meerdere sectoren te voorkomen. De regering kiest ervoor alle sectoren hieraan bij te laten dragen. Door te kiezen voor de verdeling van de restopgave naar rato van het aandeel van de sectoren in de verwachte mestproductie 2025 wordt van de sectoren een evenredige bijdrage gevraagd.

93. Klopt het dat bij het vorige voorstel de opgave gelijkmatig over de sectoren werd verdeeld met 10 procent, maar dat met het voorliggende voorstel de bijdrage van de verschillende sectoren anders wordt verdeeld, namelijk 25 procent bij de varkenshouderij, 17 procent bij de pluimveehouderij, 8 procent bij de overige diersoorten en 2 procent bij de melkveehouderij? Zo ja, is de regering van mening dat de melkveehouderij hiermee wordt ontzien?

Vanwege de derogatiebeschikking 2022-2025 dient het huidige nationale mestproductieplafond per 1 januari 2025 verlaagd te worden met ca. 10%. In het wetsvoorstel dat nog door het vorige kabinet ter voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, was voorzien om de sectorale mestproductieplafonds in gelijke mate te verlagen. Het naar aanleiding van het advies aangepaste wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat elke sector naar rato van het aandeel in de verwachte mestproductie 2025 dient bij te dragen aan de resterende reductieopgave. Dat resulteert in sectorale mestproductieplafonds die ten opzichte van de huidige sectorale mestproductieplafonds in procenten uitgedrukt niet in gelijke mate verlaagd zijn. Voor de sectorale fosfaatproductieplafonds zijn de genoemde percentages door de leden van de VVD-fractie juist. De regering is niet van mening dat hiermee de melkveehouderij ontzien wordt, waar een afromingspercentage is voorzien van 30%.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

94. De leden van de NSC-fractie lezen dat er geen mestproductieplafond als zodanig wordt vastgesteld voor de categorie 'overig', waaronder alle mestproductie van dieren niet zijnde pluimvee, melkvee of varkens valt. Het plafond voor deze categorie vloeit voort uit de som van het nationale mestproductieplafond minus de sectorale plafonds voor melkvee, varkens en pluimvee. Hoe groot is het aandeel van de mestproductie van kalveren in deze categorie?

Het door de leden van de NSC-fractie gevraagde aandeel is ca. 33% (bron: CBS, 2024).

95. De leden van de NSC-fractie lezen dat de regering beoogt deze nationale opgave zo over de sectoren te verdelen dat recht wordt gedaan aan het aandeel van de sectoren in de mestproductie en de ontwikkelingen binnen de sectoren in de praktijk. Deze leden vragen de regering of zij hier ook rekening heeft gehouden met de maatschappelijke toegevoegde waarde van bepaalde sectoren.

De regering heeft bij de verdeling van de nationale opgave over de sectoren alleen de mestproductie in ogenschouw genomen.

96. Welke invloed heeft bijvoorbeeld het grondgebonden karakter van de melkveehouderij op het vaststellen van de sectorale mestproductieplafonds?

Bij de verdeling van de nationale opgave over de sectoren is het grondgebonden karakter van de melkveehouderij niet meegewogen. Alleen de mestproductie is hiervoor in ogenschouw genomen.

97. Heeft de regering in deze afweging ook opgaven zoals klimaat, waterkwaliteit en dierwaardigheid meegenomen?

Bij de verdeling van de nationale opgave over de sectoren in het wetsvoorstel zijn andere opgaven, zoals klimaat, waterkwaliteit en dierwaardigheid niet meegewogen. Alleen de mestproductie is hiervoor in ogenschouw genomen.

98. De leden van de NSC-fractie zien dat het verwachte effect van de deelname van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen in het geval van stikstof precies genoeg ruimte opleveren waardoor alle sectoren op of onder het plafond komen. Deze leden vragen de regering om meer informatie over de berekeningen van 'verwacht effect deelname Lbv/Lbv+ (D)' in tabel 1 van de MvT.

In onderstaande tabel 1 vinden de leden van de NSC-fractie de stand van zaken van dit moment (peildatum 27 september 2024¹²) weergegeven als het gaat om subsidieaanvragen die zijn ingediend op grond van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus). Zoals uit de tabel valt op te maken is het aantal veehouders dat een positieve subsidiebeschikking heeft ontvangen met 71 toegenomen ten opzichte van het aantal (1169; peildatum 7 augustus 2024) dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is genoemd.

Tabel 1: Ingediende aanvragen Lbv en Lbv-plus

| Ingediende aanvragen | 1.448 |
|---|-------|
| waarvan toegewezen (positieve subsidiebeschikking) | 1.240 |
| waarvan afgewezen (niet voldaan aan de voorwaarden) | 117 |
| waarvan nog in behandeling | 51 |
| waarvan ingetrokken (door de ondernemer) | 40 |

Ondernemers die een positieve subsidiebeschikking ontvangen zijn niet verplicht om ook daadwerkelijk deel te nemen, maar kunnen uitsluitend aanspraak maken op subsidieverstrekking (uitbetaling) als zij binnen de gestelde termijnen aan de vereisten uit de subsidieregeling voldoen. Niet alle ondernemers die een beschikking hebben ontvangen, beëindigen daadwerkelijk hun bedrijf. Om die reden is het niet mogelijk om met zekerheid te bepalen hoeveel van de subsidieaanvragen tot daadwerkelijke beëindiging gaan leiden.

Het moment waarop deelnemers aan de Lbv of Lbv-plus daadwerkelijk stoppen hangt van een aantal factoren af. Zo hangt het in de eerste plaats af van het moment waarop de subsidieaanvraag is ingediend. De Lbv en Lbv-plus stonden beide vanaf 3 juli 2023 open voor subsidieaanvragen. De Lbv is gesloten op 1 december 2023, de Lbv-plus loopt nog door tot en met 20 december 2024. Vanaf het moment waarop de subsidieaanvraag is ingediend heeft RVO een vaste termijn waarbinnen een besluit over de aanvraag genomen moet worden. De periode waarbinnen aanvragen ingediend konden (Lbv) en kunnen (Lbv-plus) worden is lang. Dit heeft effect op het moment van subsidieverlening aan individuele aanvragers en daarmee op het moment waarop de termijn uit de regeling gaat lopen. Vanaf het moment van subsidieverlening heeft een veehouder maximaal zes maanden de tijd om de vereiste modelovereenkomst te tekenen en in te dienen. Vanaf het moment van indienen van de modelovereenkomst heeft de veehouder maximaal twaalf maanden de tijd om alle mest en alle dieren van de veehouderijlocatie af te voeren. Dit is het moment waarop de beëindigingsregelingen direct bijdragen aan het verlichten van de druk op de mestmarkt. In de Lbv en Lbv-plus zijn maximale termijnen opgenomen waarbinnen aan de vereisten voldaan moet zijn, maar het staat veehouders vrij dit sneller te doen.

99. Hoeveel bedrijven hebben zich ingeschreven voor deze regelingen?

Het aantal ingediende aanvragen is 1448 (zie ook tabel 1 die is opgenomen in het antwoord op vraag 98).

100. Welke stikstofruimte zou dat opleveren?

Op welk moment de Lbv en Lbv-plus tot een resultaat gaan leiden dat merkbaar is op de mestmarkt hangt af van het daadwerkelijke aantal stoppers, het moment waarop positieve

¹² Zie voor actuele informatie: [Lbv en Lbv-plus actueel \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/landbouw/landbouwsubsidie)

beschikkingen zijn en worden afgegeven en de tijd die individuele veehouders nemen om aan de verschillende vereisten te voldoen. Dit alles overwegende is op dit moment dus nog niet te zeggen hoeveel bedrijven daadwerkelijk zullen stoppen en hoeveel stikstofruimte dit op zal leveren.

101. Hoeveel bedrijven zullen ook echt stoppen?

In lijn met het antwoord op vraag 100 is dat op dit moment niet aan te geven.

102. Wanneer zullen deze bedrijven stoppen en wanneer komt er dus stikstofruimte vrij?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 100.

103. Waarom gaat de regering uit van een deelname van 65 procent?

Het percentage van 65% is een inschatting die is gebaseerd op de ervaring met de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) uit 2019, informatie van zaakbegeleiders en signalen uit de sector (sectorpartijen, agrarisch adviseurs). Voor de Srv zijn 502 aanvragen ingediend, waarvan er uiteindelijk 276 hebben geresulteerd in een definitieve beëindiging (55%). Op basis van informatie vanuit zaakbegeleiders en signalen uit de sector is het de verwachting dat de deelnamebereidheid bij de Lbv en Lbv-plus hoger zal zijn. Dit is mede ingegeven doordat het subsidiepercentage voor de vergoeding van het waardeverlies van de productiecapaciteit bij de Lbv (100%) en Lbv-plus (120%) fors hoger ligt dan destijds bij de Srv (65%). Om te voorkomen dat het potentiële positieve effect van de Lbv en Lbv-plus op de nationale mestproductie wordt overschat, is, alles overwegende, de voorzichtige inschatting gemaakt dat minimaal 65% van de verleende subsidiebeschikkingen zal resulteren in de definitieve beëindiging van een veehouderijlocatie en daarmee van de productie van dierlijke mest.

104. Welke acties gaat de regering ondernemen als het effect van deelname aan deze regelingen toch lager uitvalt?

In de brief van 13 september jl. over de aanpak mestmarkt is aangegeven dat de komende periode nauw de vinger aan de pols gehouden zal worden, onder meer om voor zover mogelijk rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende trajecten. Om die reden zal de regering met enige regelmaat wegen in hoeverre de vormgeving en maatvoering op maat zijn gesneden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

105. De leden van de D66-fractie lezen dat de regering ervan uitgaat dat 65 procent van de aanvragers van de stoppersregeling ook daadwerkelijk zullen stoppen. Kan de regering toelichten waarop dit percentage is gebaseerd?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 103.

106. Deze leden vragen de regering daarnaast toe te lichten wat zij in haar mestplan zal wijzigen om aan de eisen in deze wet te voldoen, als blijkt dat het percentage van 65 procent lager ligt.

De regering zal als aangegeven in de aanpak mestmarkt de komende periode nauw de vinger aan de pols houden, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende trajecten, waaronder de Lbv- en Lbv-plus. Om die redenen zal de regering met enige regelmaat wegen in hoeverre de vormgeving en maatvoering op maat zijn gesneden.

107. De leden van de D66-fractie zijn tevens benieuwd hoe de stoppersregeling in zijn werk gaat voor een individuele boer.

Een veehouder die op grond van de Lbv of Lbv-plus een positieve subsidiebeschikking heeft ontvangen moet aan de in de regelingen opgenomen vereisten voldoen om voor uitbetaling in aanmerking te komen. De Lbv en Lbv-plus kennen drie momenten van betaling, te weten het eerste voorschot (20% van het subsidiebedrag), het tweede voorschot (60%) en uiteindelijk de subsidievaststelling (resterende subsidiebedrag).

Om in aanmerking te komen voor het eerste voorschot dient de veehouder uiterlijk binnen zes maanden na de subsidiebeschikking de in de regeling opgenomen modelovereenkomst te tekenen en in te dienen bij RVO. Om in aanmerking te komen voor het tweede voorschot moet uiterlijk binnen twaalf maanden na het tekenen van de modelovereenkomst voldaan worden aan alle vereisten waarmee geborgd wordt dat de productie op de locatie definitief en onherroepelijk is beëindigd, waaronder het afvoeren van alle dieren en dierlijke mest van de locatie. In de laatste fase moet de productiecapaciteit (stallen, mestkelders, voer- en mestsilo's) gesloopt en afgevoerd worden. Deze fase moet uiterlijk 28 maanden na het ondertekening van de modelovereenkomst afgerond zijn.

108. Kan de regering toelichten wat de tijdlijn is van aanmelding tot lege mestputten en stallen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 107 van de leden van de D66-fractie.

109. Als een boer dit jaar stopt, draagt dat dan bij aan de verlaagde druk op de mestproductieplafonds in 2025?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 98 van de leden van de NSC-fractie draagt een veehouder bij aan een verlaging van de nationale mestproductie op het moment dat dieren en de mest zijn afgevoerd. Gezien de fase waarin het merendeel van de aanvragen voor de Lbv en Lbv-plus zich bevinden, valt het te verwachten dat, van de deelnemers die ook daadwerkelijk overgaan tot definitieve beëindiging, een groot deel ergens in 2025 deze fase zal voltooien.

110. Hoeveel stopmomenten zullen er gedurende het jaar zijn? Deze leden vragen dit, omdat zij in het mestplan vooral korte-termijn maatregelen zien die bijdragen aan het verruimen van mestplaatsingsruimte maar niet aan verminderde mestproductie.

Zoals aangegeven in antwoord op vraag 7 van de leden van de CU-fractie zal de Kamer nog dit jaar geïnformeerd worden over de contouren en uitgangspunten van de brede beëindigingsregeling. Of de brede beëindigingsregeling eenmalig opengesteld zal worden of meerdere openstellingsmomenten zal kennen zal daarbij ook duidelijk worden.

111. Verwacht de regering dat alleen afromen en uitkoop voldoende gaat zijn om aan het mestproductieplafond van 2025 te voldoen?

Er zijn weegmomenten voorzien waarop zal blijken of maatregelen zoals afromen, de Lbv en Lbv-plus, maar ook andere maatregelen, zoals het voerspoor, toereikend zijn om de mestproductie door de Nederlandse veehouderij niet hoger te laten zijn dan het nationale mestproductieplafond.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

112. De leden van de BBB-fractie lezen dat de regering ervan uitgaat dat 65 procent van degenen aan wie een beschikking is verleend in het kader van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen daadwerkelijk over zal gaan tot het beëindigen van het bedrijf. Deze leden horen graag meer onderbouwing bij deze verwachting van de regering.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 98 en 103 van de leden van de NSC-fractie.

113. Voorts horen zij graag van de regering hoeveel de verwachte reductie van de mestproductie zal zijn indien dit percentage slechts 50 procent zou zijn.

Als de deelname aan Lbv en Lbv-plus 50% bedraagt en niet zoals de regering inschat op 65%, dan zal het potentiële effect op de vermindering van de nationale mestproductie niet 8,0 miljoen kilogram fosfaat en 21,7 miljoen kilogram stikstof bedragen maar respectievelijk 6,2 miljoen kilogram en 16,7 miljoen kilogram.

114. Ligt een lager percentage dan de verwachte 65 procent in de lijn der verwachting?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 90 van de leden van de VVD-fractie en het antwoord op vraag 104 van de leden van de NSC-fractie.

115. Wat als het daadwerkelijke percentage dat zal overgaan tot beëindigen van het bedrijf hoger blijkt te zijn?

Mocht het percentage bedrijven dat als gevolg van deelname aan Lbv en Lbv-plus daadwerkelijk stopt hoger zijn, dan zal het potentiële effect op de reductie van de nationale mestproductie hoger zijn.

116. Hoeveel reductie van de mestproductie zal plaatsvinden bij een percentage van 70 procent?

In onderstaande tabel 2 is het potentiële effect van verschillende percentages van deelname aan Lbv en Lbv-plus op de fosfaat- en stikstofreductie (in miljoen kilogram) weergegeven.

Tabel 2: Potentiëel effect van verschillende percentages deelname aan Lbv en Lbv-plus in mln. kg.

| | 50% | 65% | 70% | 80% | 90% | 100% |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| fosfaat | 6,2 | 8,0 | 8,6 | 9,8 | 11,1 | 12,3 |
| stikstof | 16,7 | 21,7 | 23,4 | 26,7 | 30,0 | 33,4 |

Op dit moment is de inschatting van de regering dat 65% van de bedrijven die in het kader van Lbv en Lbv-plus een subsidiebeschikking heeft ontvangen, daadwerkelijk tot beëindiging overgaat.

117. Datzelfde wensen deze leden te horen wanneer dit percentage 80 procent, 90 procent en 100 procent zouden zijn.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de BBB fractie wordt verwezen naar tabel 2 in het antwoord van vraag 116.

118. Ligt het in de lijn der verwachting dat het percentage hoger dan 65 procent zal zijn?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de BBB fractie wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 103 en 74.

119. Kan de regering aangeven wat er gebeurt als de opbrengst van de Lbv-regeling lager of hoger is?

Het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is de verdeling van de restopgave naar rato van het aandeel van de sectoren in de verwachte mestproductie 2025. Zoals in de brief van 13 september jl. over de mestmarkt aangekondigd, zal eind 2024 opnieuw beoordeeld worden of op basis van de laatste inzichten van bijvoorbeeld de Lbv en Lbv-plus bijstelling nodig is.

120. Hoe wordt de sectorale verdeling dan aangepast?

Zoals in het antwoord op vraag 119 van de leden van de BBB fractie is aangegeven is het uitgangspunt dat de restopgave naar rato van het aandeel van de sectoren in de verwachte mestproductie 2025 wordt verdeeld.

121. De leden van de BBB-fractie zien dat er voor de categorie overig een restopgave ligt van 0,6 miljoen kilo fosfaat. Deze leden willen weten op welke manier deze reductie plaatsvindt. Is dat de autonome krimp van deze categorie?

De verwachting van de regering is dat autonome krimp ook zal bijdragen aan het realiseren van de restopgave voor de categorie 'overig'. Daarnaast kunnen zich tot 20 december 2024 nog steeds bedrijven uit deze categorie aanmelden voor deelname aan Lbv-plus.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

122. De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering beoogt de nationale opgave zo over de sectoren te verdelen dat recht wordt gedaan aan het aandeel van de sectoren in de mestproductie en de ontwikkelingen binnen de sectoren in de praktijk. De regering kiest er daarom voor om de opgave, die na aftrek van het verwachte effect van de Lbv- en Lbv-plus-regelingen resteert, evenredig te verdelen over de sectoren naar rato van hun aandeel in de verwachte mestproductie in 2025. Deze leden vragen in hoeverre de keuze van de regering voor deze wijze van berekenen van de sectorale mestproductieplafonds ook daadwerkelijk tot goed uitlegbare resultaten leidt. Zij zien in tabel 1 in de MvT namelijk dat de mestproductieplafonds voor varkens en pluimvee veel sterker dalen in 2025 ten opzichte van 2024 dan voor de melkveesector. Zo daalt het mestproductieplafond fosfaat voor de varkenssector van 2024 naar 2025 met bijna 25 procent (van 36,7 miljoen kilogram naar 27,7 miljoen kilogram) terwijl deze daling voor de melkveesector nog geen 2 procent bedraagt (van 73,6 miljoen kilogram in 2024 naar 72,4 miljoen kilogram in 2025). Dat terwijl de varkenssector een aandeel van ongeveer 20 procent heeft in de totale fosfaatproductie en de melkveesector ruim 50 procent bijdraagt aan de productie van fosfaat. Deze leden vragen de regering in hoeverre er bij het berekenen van de voorgestelde mestproductieplafonds is nagedacht over de mate waarin de sectorale plafonds van 2024 op 2025 dalen en de impact daarvan op de mate waarin de gekozen plafonds als eerlijk en rechtvaardig worden ervaren door de verschillende sectoren.

Voor de beantwoording van deze vraag van de leden van de CDA-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 92 en 93 van de leden van de VVD-fractie.

123. Ook vragen deze leden de regering hoe zij aan de varkens- en pluimveesector uit zal leggen dat de mestproductieplafonds in deze sectoren procentueel gezien het sterkst zullen dalen terwijl de overschrijding van de sectorale plafonds in deze sectoren waarschijnlijk juist lager zal zijn.

Voor beantwoording van deze vraag van de leden van de CDA-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 92.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

124. De leden van de SGP-fractie constateren dat in de varkenshouderij ongeveer 40 procent van de mest buiten de landbouw afgezet wordt en in de pluimveehouderij ongeveer 95 procent. Zeker bij pluimveemest is de bijdrage aan de druk op de mestmarkt heel beperkt. Verder constateren deze leden dat de mestproductie in de varkens- en pluimveehouderij de afgelopen jaren al relatief sterk omlaag is gegaan. Hoe waardeert de regering dit in het licht van de gekozen verdeling van sectoropgaven?

Voor beantwoording van deze vraag van de leden van de SGP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 92.

125. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het verwachte mestproductieniveau in 2024 als uitgangspunt heeft genomen voor het bepalen van de sectoropgaven en sectorplafonds voor 2025. Deze leden ontvangen in dit verband graag een inschatting van de gevolgen van de enorme stijging van de mestafzetkosten voor met name melkveebedrijven voor het (mest)productieniveau van de melkveesector in 2025. Waarom wordt hier geen rekening mee gehouden?

Het verdelen van de nationale restopgave naar de drie sectoren is gebaseerd op het relatieve aandeel van de afzonderlijke sectoren in de verwachte mestproductie in 2025. Er is voor gekozen hierbij geen andere mogelijke aspecten mee te wegen en deze éénduidige verdeling aan te houden.

126. Waarom is ook geen rekening gehouden met de verwachte reductie van de stikstof- en fosfaatproductie via het voerspoor in de melkveehouderij?

Het verdelen van de nationale restopgave naar de drie sectoren is gebaseerd op het relatieve aandeel van de afzonderlijke sectoren in de verwachte mestproductie in 2025. De hogere

potentiële reductie in de melkveehouderij door het voerspoor is van groot belang voor het verlagen van de mestproductie onder het nationale mestproductieplafond en daarmee voorkomen van een mogelijke generieke korting. Hiervoor wordt een grote inspanning van ketenpartijen in de melkveehouderij en melkveehouders verwacht. Zie voor het effect het antwoord op vraag 63 van de leden van de CU-fractie.

127. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een duiding van de verdeling van opgaven over de verschillende sectoren in het licht van de visie van de regering op de toekomst van de veehouderij.

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. Hierbij is geen rekening gehouden met andere opgaven voor een toekomstbestendige veehouderij zoals het ammoniak- en klimaatbeleid en dierwaardigheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

128. De leden van de CU-fractie vragen regering om een nadere toelichting van het percentage van 65 voor wat betreft de verwachte deelname aan de Lbv en de Lbv-plus.

Zie hiervoor het antwoord op vraag 74.

129. Hoe groot acht zij de kans dat het werkelijke percentage kleiner of groter zal zijn?

Er is op dit moment geen feitelijke informatie beschikbaar om een uitspraak te kunnen doen over de kans dat het werkelijke percentage hoger of lager zal zijn. Zie voor een toelichting op het percentage van 65% in het antwoord op vraag 74.

130. In hoeverre is er nog ruimte om de komende tijd in te spelen op de daadwerkelijke realisatie in relatie tot de voorgestelde sectorale mestproductieplafonds?

Met de in het wetsvoorstel voorziene delegatiegrondslagen, kunnen de hoogte en daarmee de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds en de hoogte van de afomingspercentages op een later moment bij amvb worden vastgesteld. Hierdoor kunnen de sectorplafonds, de verdeling tussen de plafonds en de afomingspercentages eenvoudiger en flexibeler worden aangepast, daarbij rekening houdend met ontwikkelingen in de productie binnen en tussen de sectoren.

131. De leden van de CU-fractie constateren dat de voorgestelde sectorale plafonds over de duim leiden tot een daling voor melkvee van 2 procent, voor varkens van 13 procent en voor pluimvee van 8 procent. Kan de regering nader onderbouwen waarom deze moeilijke keuze fair is, gelet op de kritiek vanuit de pluimvee- en varkenssector?

Zie hiervoor het antwoord op de vragen 92 en 93.

132. De leden van de CU-fractie willen tevens dat de regering ingaat op de vraag hoe ervoor wordt gezorgd dat de overige diercategorieën die geen dier- of fosfaatrechtenstelsel kennen bij zullen dragen aan de vereiste daling van de mestproductie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 33.

133. Hoe borgt de regering dat bijvoorbeeld ook de kalverensector en de geitensector hun bijdrage leveren?

De melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij zijn met afstand de grootste categorieën gehouden dieren in Nederland en dragen daarmee voor het grootste deel bij aan de nationale mestproductie. Uitgedrukt in fosfaat betreft het 51,2% voor de melkveehouderij, 22,2% voor de varkenshouderij en 15,6% van de pluimveehouderij ten opzichte van de totale fosfaatexcretie in 2023. Andere diercategorieën, zoals geiten en kalveren, zijn relatief klein qua mestproductie

uitgedrukt in fosfaat, voor kalveren gaat het om 3,4% en voor geiten om 1,9% van de totale fosfaatexcretie in 2023. De ontwikkeling van de mestproductie in deze sectoren wordt eveneens gemonitord door het CBS. De afgelopen jaren is het aantal gehouden kalveren afgenomen en is mede door provinciale moratoria op de bouw van nieuwe geitenstallen de toename van het aantal gehouden geiten afgevlakt.

134. Zou een nadere onderverdeling in sectorale plafonds, bijvoorbeeld met een zelfstandig plafond voor vleeskalveren, niet gerechtvaardigd zijn?

De ontwikkeling van de mestproductie in de 'overige sectoren' wordt door het CBS gemonitord. Er is nu geen aanleiding om over te gaan tot het instellen van een zelfstandig plafond voor vleeskalveren. In het antwoord op vraag 133 is toegelicht dat het aantal gehouden kalveren relatief klein is ten opzichte van de andere sectoren en in de afgelopen jaren is afgenomen.

3.1.3 Delegatiegrondslag sectorale mestproductieplafond

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

135. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds bij AMvB wil vaststellen. Hoewel deze leden de argumentatie hiervoor kunnen volgen, hebben zij de wens dat de Kamer hierbij wordt betrokken; zij denken aan de vorm van een nahangprocedure, hoe denkt de regering daarover?

Zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving in aanwijzing 2.35 aangeven is het algemene uitgangspunt dat terughoudend gebruik wordt gemaakt van parlementaire betrokkenheid als wordt gekozen voor het mogelijk maken van het vaststellen van regelgeving op een lager niveau. Bij voorkeur moet worden vermeden dat de vaststelling van voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. Dan is immers geen sprake van een duidelijke keuze van het regelingsniveau. Voor de door de leden van de VVD-fractie genoemde nahangprocedure geldt zelfs dat daarmee grote terughoudendheid moet worden betracht en dat voor toepassing alleen plaats is indien in het algemeen kan worden volstaan met lagere regelgeving, maar het wenselijk is de mogelijkheid open te houden dat in bepaalde gevallen voor de totstandkoming de wetsprocedure wordt gevolgd (aanwijzing 2.37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Nahang wordt ook wel voorwaardelijke delegatie genoemd en houdt in dat een reeds vastgestelde amvb aan de beide Kamers wordt voorgelegd. De amvb treedt dan vier weken daarna in werking, tenzij binnen die termijn door (ten minste een vijfde van het aantal leden van) een kamer te kennen wordt gegeven dat het onderwerp of de inwerkingtreding van de amvb alsnog bij wet moet worden geregeld. Dit is een zwaardere procedure dan de meest gebruikelijke procedure van parlementaire betrokkenheid, de zogenaamde gecontroleerde delegatie, die een voorhangprocedure is. In dat geval wordt de ontwerp-amvb na behandeling door de ministerraad eerst aan beide Kamers overgelegd vóór het voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gaat. Niet eerder dan vier weken daarna kan het ontwerp dan naar de Raad van State worden gezonden.

In de memorie van toelichting is erop gewezen dat de sectorplafonds afgeleides zijn van het nationale mestproductieplafond en zich lenen voor regeling op lager niveau dan wetsniveau, te weten bij amvb. Regeling op dat lagere niveau maakt het mogelijk de sectorplafonds en afromingspercentages in de toekomst sneller aan te kunnen passen, rekening houdend met de situatie op de markt. Het opnemen van een na- (of voor)hangprocedure doet in meer of mindere mate afbreuk aan de wens van de regering om de hoogtes van de plafonds en afromingspercentages op korte termijn, op een moment dat daar reden voor is, aan te kunnen passen. Het is aan de leden van de VVD-fractie om hierover gegeven de hierboven aangegeven kaders een keuze te maken.

136. Zij vragen de regering of deze delegatiegrondslag kan voorzien in een voorwaardelijke delegatie waarbij een vastgestelde AMvB via een nahang aan de Kamer wordt overlegd, zodat de regering de snelheid en efficiëntie behoudt om wijzigingen door te voeren maar tegelijkertijd de Kamer daarbij kan betrekken?

Over de afwegingen voor het opnemen van een nahang-bepaling in een delegatiegrondslagartikel wordt gewezen op het vorige antwoord (nr. 135). In aanvulling daarop wordt gewezen op de gevolgen daarvan voor de snelheid en efficiëntie van de totstandkoming van de amvb. De figuur van de hiervoor in het antwoord op vraag 135 naast voorwaardelijke delegatie (nahang) ook beschreven gecontroleerde delegatie (voorhang), maakt dat betrokkenheid van het parlement in een eerder stadium dan na vaststelling mogelijk is. Het nadeel van een nahangprocedure is namelijk dat de amvb wordt voorgelegd nadat deze is vastgesteld. Als het parlement om welke reden dan ook van mening is dat de amvb niet (zonder meer) in werking kan treden, heeft dit grotere gevolgen voor het proces en snelheid dan het geval is bij gecontroleerde delegatie.

137. Kan de regering het proces beschrijven wat volgt wanneer de Kamer inderdaad kiest voor behandeling in een nahangprocedure?

Zie hiervoor ook het antwoord op de vragen 135 en 136. Als in een nahangprocedure is voorzien wordt een amvb op de reguliere wijze voorbereid, voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State en vervolgens vastgesteld. Nadat de amvb is vastgesteld wordt deze, al dan niet in de vorm van de publicatie in het Staatsblad, aan beide Kamers toegezonden. De amvb treedt vervolgens vier weken na dat moment in werking. Behalve als (ten minste een vijfde deel van de leden van) één van de Kamers binnen die termijn aangeeft dat het onderwerp waarop de amvb ziet, of de inwerkingtreding daarvan, bij wet moet worden geregeld. In dat geval moet dus een wetsvoorstel worden ingediend, of wordt besloten de amvb in te trekken, met als gevolg dat het proces opnieuw moet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

138. De leden van de NSC-fractie begrijpen de wens en noodzaak om met een delegatiegrondslag snel met plafonds te kunnen schuiven tussen sectoren wanneer de werkelijke mestproductie anders uitvalt dan voorspelt. Deze leden vragen de minister welke voorhangprocedure zij voor ogen heeft bij deze delegatiegrondslag om het parlement te betrekken bij het wijzigen van de sectorale mestproductieplafonds.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een voorhangprocedure. Zie over het terughoudend omgaan met voorhangprocedures ook het antwoord op de soortgelijke vragen van leden van de VVD-fractie in deze paragraaf (nrs 135 t/m 137). Dat neemt niet weg dat de kamer een voorhangprocedure wenselijk kan vinden. Op de verschillende vormen is in de genoemde eerdere antwoorden ingegaan. De meest gebruikelijke procedure van parlementaire betrokkenheid is de zogenaamde gecontroleerde delegatie (aanwijzing 2.36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In dat geval wordt een ontwerp-amvb na behandeling door de ministerraad eerst aan beide Kamers overgelegd vóór het voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gaat. Niet eerder dan vier weken daarna kan het ontwerp dan naar de Raad van State worden gezonden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

139. De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering voorstelt om het vaststellen van de sectorale mestproductieplafonds in de toekomst bij AMvB plaats te laten vinden. Zij begrijpen de redenering dat door de sectorplafonds bij AMvB vast te stellen de plafonds sneller kunnen worden aangepast, maar maken zich wel zorgen over de mate waarin de Tweede Kamer haar controlerende taak uit kan voeren indien de sectorale mestproductieplafonds in de toekomst niet langer middels een wetwijziging, maar bij AMvB worden vastgesteld. Zij vragen de regering daarom te verduidelijken op welke wijze de Kamer zal worden betrokken indien de sectorale mestproductieplafonds (en ook de hoogte van de afromingspercentages) bij AMvB vast worden gesteld.

Het wetsvoorstel voorziet niet in betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van deze amvb. Ter toelichting daarop wordt het volgende opgemerkt. Regelgeving kan in Nederland op verschillende niveaus worden vastgesteld. Bij wet (parlement is medewetgever), bij amvb (een besluit van de regering) of bij ministeriële regeling (besluit van een minister). De keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en voor welke onderwerpen delegatie is

toegestaan, is aan de wetgever en behoeft dus instemming van het parlement. Het primaat van de wetgever betekent dus niet dat het parlement bij de totstandkoming van alle regelgeving betrokken is, maar wel dat het parlement gaat over de verdeling over wat bij wet - en dus met betrokkenheid van het parlement - wordt geregeld en wat op een lager niveau zonder betrokkenheid van het parlement. Op deze wijze is geborgd dat het parlement zich in haar wetgevende taak kan richten op de hoofdelementen van het overheidsbeleid. Een andere interpretatie zou een goede uitvoering van de wetgevende taak van het parlement ondoenlijk maken. Bovendien zijn niet alle onderdelen van regelgeving van die betekenis dat directe parlementaire betrokkenheid op de vaststelling ervan voor de hand ligt. De mogelijkheid die het parlement heeft het regeringsbeleid achteraf te controleren is dan voldoende. Gelet op het voorgaande dient met het voorzien in (voorhang)procedures die afbreuk doen aan een duidelijke keuze van het niveau van regelgeving, terughoudend te worden omgegaan. Bij voorkeur moet worden vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgeving wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij de invoering van deze regelgeving wordt betrokken. Zie hierover ook de antwoorden 135 tot en met 138.

140. Is de regering bijvoorbeeld voornemens om gebruik te maken van een voorhangprocedure bij de vaststelling van de AMvB's? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen de regering of zij bereid is om bij de vaststelling van de AMvB's de zwaarst mogelijke voorhangprocedure te hanteren.

In het wetsvoorstel is op dit moment geen voorhangprocedure bij de delegatiegrondslag opgenomen. Zie daarover ook het antwoord op de vorige vragen in deze paragraaf.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

141. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering ruimte wil hebben om de sectorplafonds bij te stellen al naar gelang actuele ontwikkelingen. Deze leden vragen of het dan verstandig is deze sectorplafonds in wetgeving op te nemen. Zij willen erop wijzen dat deze sectorplafonds niet met de EC zijn afgesproken. Zij willen te allen tijde voorkomen dat ingrijpende maatregelen worden genomen op sectorniveau vanwege (dreigende) overschrijding, terwijl dat gelet op de nationale plafonds niet nodig is. Zij horen graag waarom de regering er desondanks voor heeft gekozen sectorplafonds in wetgeving op te nemen en hoe de regering de verhouding tot de nationale plafonds ziet.

Zoals in het antwoord op vraag 23 is toegelicht, is vanaf de eerste derogatiebeschikking tot de huidige derogatiebeschikking opgenomen dat Nederland moest zorgen dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet zou overschrijden. Dit met het oog op het voorkomen dat juist het verlenen van derogatie zou leiden tot intensivering en daarmee een grotere mestproductie. Om maximale duidelijkheid en transparantie te bieden over het bestaan van de nationale en sectorale mestproductieplafonds en de hoogte daarvan zijn de deze plafonds in 2018 ter implementatie van het 6^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn in artikel 18a van de Meststoffenwet (en op dit moment tijdelijk in paragraaf 6 van hoofdstuk 10 van de Urm) opgenomen. Dat is nog steeds aan de orde. De derogatiebeschikking stelt inderdaad geen specifieke voorwaarden ten aanzien van de maximale hoeveelheid mest die de verschillende sectoren (inclusief de categorie 'overig') mogen produceren, maar de som van deze sectorale mestproductieplafonds en de ruimte voor categorie 'overig' mag uiteraard niet hoger zijn dan de op nationaal niveau toegestane maximale hoeveelheid dierlijke mest. De productierechtenstelsels voor de drie sectoren (melkvee, varkens, pluimvee) borgen - via borging van de sectorale plafonds - dat het nationale plafond niet wordt overschreden.

142. Wordt voldoende flexibiliteit betracht om over- en onderschrijdingen op sectorniveau tegen elkaar weg te strepen?

Met de in het wetsvoorstel voorziene delegatiegrondslag, kan de hoogte en daarmee de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds op een later moment bij amvb worden vastgesteld. Hierdoor kunnen de sectorplafonds en de verdeling tussen de plafonds eenvoudiger en flexibeler worden aangepast, daarbij rekening houdend met ontwikkelingen in productie binnen en tussen de sectoren.

143. De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij de ruime delegatiegrondslag om zowel sectorplafonds als afromingspercentages te wijzigen. Het gaat om keuzes met potentieel grote gevolgen voor de betrokken sectoren. Is de veronderstelling juist dat geen sprake is van een voorhangbepaling bij de AMvB waarmee sectorplafonds en afromingspercentages vastgesteld kunnen worden?

De veronderstelling van de leden van de SGP-fractie is juist. Zie hierover ook de antwoorden op de vragen 135 tot en met 139.

144. Waarom is er niet gekozen voor het opnemen van nadere criteria voor wijziging van plafonds en afromingspercentages?

Het in de Meststoffenwet opnemen van nadere criteria voor wijziging van sectorale mestproductieplafonds of afromingspercentages zou de noodzakelijk geachte flexibiliteit om in te spelen op ontwikkelingen in de mestproductie in de sectoren teniet doen.

3.2 Verlaging productierechten

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

145. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien naast de afroming bij overgang geen ander instrument in de wijziging van de Meststoffenwet, behalve een generieke korting. Zal hiervan automatisch sprake zijn als niet aan de plafonds wordt voldaan?

Hier is niet automatisch sprake van. Uit de artikelen 33Ab en 33Ac van de Meststoffenwet volgt dat een generieke korting kán worden toegepast bij overschrijding van de sectorale mestproductieplafonds. Wel zal Nederland 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. Zie over de gevolgen van het niet voldoen aan de voorwaarde over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking ook het antwoord op vraag 19.

146. Hoe zou die tussen sectoren en bedrijven worden verdeeld?

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.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

147. De leden van de VVD-fractie lezen dat het afkomen van varkens- en pluimveerechten een instrument is om te borgen dat de productie van fosfaat en stikstof de sectorale mestproductieplafonds niet overschrijdt en dat het afkomen van fosfaatrechten met name een instrument is om de fosfaatbank te vullen. Kan de regering dit nader toelichten?

De productierechtenstelsels voor melkvee, varkens en pluimvee zijn inderdaad een instrument om te borgen dat de sectorplafonds niet worden overschreden. Dat is dus ook bij het

fosfaatrechtenstelsel voor melkvee het geval. Gelet op de door de Europese Commissie gegeven staatssteungoedkeuring voor het fosfaatrechtenstelsel dient bij de verhandeling van fosfaatrechten altijd ten minste 10% te worden afgeroomd. Als door de afroming ruimte ontstaat onder de sectorplafonds voor melkvee, komen de fosfaatrechten die dan bij verhandeling nog steeds worden afgeroomd ten goede aan de fosfaatbank.

148. Waarom dient de verhoogde afroming van fosfaatrechten niet eveneens hoofdzakelijk voor verlaging van de productie van stikstof en fosfaat?

Zie voor de systematiek van de productierechtenstelsels (borging plafonds, geen doorgaande verlaging van de productierechten), en in het bijzonder voor de systematiek van afroming in het fosfaatrechtenstelsel (borging plafonds en fosfaatbank), het antwoord op de vraag 147.

149. De leden van de VVD-fractie lezen dat een generieke korting zijn weerslag heeft op alle varkens- en pluimveehouderijen, maar niet van toepassing is op grondgebonden bedrijven: "bedrijven die, gelet op de fosfaatruimte, de op het bedrijf geproduceerde mest niet volledig op het eigen land kunnen aanwenden en een deel moeten afvoeren". Zijn melkveehouderijen die hun mest in samenwerking met nabijgelegen akkerbouwbedrijven volledig kunnen aanwenden dus niet grondgebonden volgens deze regering, zo vragen deze leden.

Uit artikel 33Ab, vijfde lid, van de Meststoffenwet volgt dat een grondgebonden bedrijf een bedrijf is zonder fosfaatoverschot. Preciezer gezegd een bedrijf waarvan de productie van dierlijke meststoffen door melkvee in kilogrammen fosfaat, twee kalenderjaren voorafgaande aan het toepassen van de generieke korting, verminderd met de fosfaatruimte in dat kalenderjaar, negatief of nul is. Hierbij telt alleen de eigen grond mee, en niet de mest die afgevoerd wordt van het bedrijf, bijvoorbeeld naar nabijgelegen akkerbouwbedrijven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

150. De leden van de NSC-fractie maken zich grote zorgen over een mogelijke generieke korting. Zij zijn blij te lezen dat grondgebonden melkveebedrijven worden uitgezonderd als er in het slechtste geval een generieke korting plaatsvindt. Wat is de definitie van een grondgebonden melkveebedrijf?

Zie hierover het antwoord op vraag 149.

151. Hoeveel melkveebedrijven zijn volgens die definitie grondgebonden en worden dus uitgezonderd van de generieke korting?

In 2022 waren er bij RVO 19.632 relaties met fosfaatrechten geregistreerd. Hiervan waren 11.872 (= 60%) grondgebonden (volgens de definitie van de Meststoffenwet). In deze getallen is geen rekening gehouden met de invoering van de bufferstroken vanaf 2023 en de gevolgen hiervan voor de plaatsruimte.

152. Deze leden vraagt de regering om absolute en procentuele aantallen in aantal bedrijven, aantal koeien en aantal hectares.

Het beantwoorden van deze vraag vergt een diepgaandere analyse van de gegevens aanwezig bij RVO dan in het gegeven korte tijdbestek mogelijk was. Wel kan aangegeven worden dat de relaties met fosfaatrechten in 2022 die zijn aan te merken als grondgebonden gezamenlijk de beschikking hadden over 34.075.512 benutbare fosfaatrechten. De relaties die als niet-grondgebonden zijn aangemerkt, hadden in 2022 in totaal 49.177.814 benutbare fosfaatrechten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

153. De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering verwacht dat de mestproductieplafonds, zowel op nationaal als sectoraal niveau, zonder het treffen van aanvullende maatregelen in 2025 worden overschreden. Deze leden vragen de regering om per sector aan te

geven met welk percentage de sectorale mestproductieplafonds in 2024 werden overschreden of onderschreden.

In onderstaande tabellen 3 en 4 zijn per sector de overschrijdingen ten opzichte van het huidige mestproductieplafond 2024 weergegeven. Dit is weergegeven voor het nationale mestproductieplafond en per sector, zowel in absolute zin als procentueel.

Tabel 3:

Overschrijdingen mestproductieplafonds per sector voor fosfaat

| Fosfaat (mln. kg) | Nationaal | Melkvee | Varkens | Pluimvee |
|---|-----------|---------|---------|----------|
| Mestproductieplafond 2024 | 150,7 | 73,6 | 36,7 | 24,1 |
| Verwachte mestproductie 2024 | 148,0 | 76,4 | 32,8 | 22,8 |
| Overschrijding (+) / Onderschrijding (-) | - 1,3 | + 2,8 | - 3,9 | - 1,3 |
| relatief | | + 3,8 % | - 10,6% | - 5,4% |

Tabel 4:

Overschrijdingen mestproductieplafonds per sector voor stikstof

| Stikstof (mln. kg) | Nationaal | Melkvee | Varkens | Pluimvee |
|---|-----------|---------|---------|----------|
| Mestproductieplafond 2024 | 489,4 | 286,5 | 91,8 | 54,7 |
| Verwachte mestproductie 2024 | 461,7 | 273,2 | 81,7 | 52,3 |
| Overschrijding (+) / Onderschrijding (-) | - 27,7 | - 13,3 | - 10,1 | - 2,4 |
| relatief | | - 4,6% | - 11,0% | - 4,4% |

154. Ook vragen deze leden de regering om voor elke sector in beeld te brengen in welke mate de sectorale mestproductieplafonds in 2025 zouden worden overschreden als de sectorale mestproductieplafonds voor het jaar 2024 ook voor het jaar 2025 zouden worden gehandhaafd.

Het handhaven van de sectorale mestproductieplafonds van 2024 voor het jaar 2025 zou ervoor zorgen dat de optelsom van de sectorale plafonds hoger zou zijn dan het nationale mestproductieplafond voor 2025 uit de derogatiebeschikking 2022-2025. Dit zou strijdig zijn met die bepaling en zorgen voor een interne tegenstrijdigheid in de Meststoffenwet. Voor de verwachte over- en onderschrijdingen van de sectorale plafonds op basis van de sectorale plafonds van 2024 en de verwachte productie voor 2024 wordt verwezen naar het antwoord op vraag 153.

3.2.1 Afkomen bij de overgang van productierechten

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

155. De leden van de PVV-fractie vragen of bij de wijziging in artikel 18a de bevoegdheid met betrekking tot toekomstige afoming bij de regering ligt.

Artikel 18a van de Meststoffenwet regelt de hoogte van de nationale plafonds en sectorplafonds voor stikstof en fosfaat. De bepalingen over afoming staan in de artikelen 32, 32a en 33 van de Meststoffenwet. Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van zowel artikel 18a als de artikelen 32, 32a en 33. In de wijzigingen van de artikelen 32, 32a en 33, opgenomen onder artikel I van het wetsvoorstel, wordt de bevoegdheid tot afoming neergelegd op wetsniveau (regering en parlement). De onder artikel II van het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de artikelen 32, 32a en 33 voorzien in delegatiegrondslagen om de hoogte van de afomingspercentages op een later moment bij amvb (regering) te kunnen regelen in plaats van bij wet.

156. De leden van de PVV-fractie missen in navolging op de vorige wetswijziging met betrekking tot afoming de clausule met betrekking tot het afschalen van afoming als het mestproductieplafond niet wordt overschreden en verzoeken de regering hierop te reageren.

In het wetsvoorstel is in delegatiegrondslagen voorzien waardoor het afromingspercentage later bij amvb kan worden aangepast als daar aanleiding toe is. Een aparte clause omtrent afschalen van afroming is daardoor niet nodig. In de brief over de aanpak mestmarkt dat 13 september jl. naar de Tweede Kamer is verstuurd is opgenomen dat de komende periode nauw de vinger aan de pols zal worden gehouden, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende trajecten. Om die reden zal de regering met enige regelmaat wegen in hoeverre de vormgeving en maatvoering op maat zijn gesneden. Met de delegatiegrondslagen voor sectorplafonds en afromingspercentages, kan snel geschakeld worden op het moment dat sectorale plafonds structureel niet meer worden overschreden. De inzet is om de afroming zodra dat mogelijk is af te schaffen (varkens- en pluimveerechten) c.q. terug te brengen naar 10% (fosfaatrechten, waarbij de dan afgeroomde rechten aan de fosfaatbank worden toegevoegd en wanneer deze open kan worden gesteld ter beschikking komen van de sector).

Vragen en opmerkingen van de leden van de VDD-fractie

157. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij een effect verwacht van de afromingspercentages op de handel in productierechten. Met andere woorden, houdt tabel 2 over het jaarlijks verwachte reductie-effect rekening met een mogelijke afname van het aantal transacties?

In tabel 2 van de memorie van toelichting is geen rekening gehouden met een mogelijke afname van het aantal transacties als gevolg van het introduceren van afroming bij overgang van varkens- en pluimveerechten of het verhogen van het afromingspercentage bij de overgang van fosfaatrechten. Zoals ook is opgenomen in antwoord 169 blijkt uit gegevens van RVO dat de eerdere, tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij de overgang van fosfaatrechten van 10% naar 20% niet van grote invloed was op het aantal transacties.

158. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat het voorgestelde afromingspercentage van 30 procent onvoldoende zal zijn om de reductieopgave voor de melkveehouderij te realiseren, maar dat een hoger percentage ertoe zal leiden dat de handel in fosfaatrechten stilvalt. Waar is dit op gebaseerd, zo vragen deze leden.

Dit is gebaseerd op een inschatting, onder andere verkregen door informatie van deskundigen.

159. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat "de ontwikkelingen de komende periode nauwlettend [worden] gemonitord" en dat aanvullende maatregelen "anders dan via een generieke korting" worden genomen indien nodig. Aan welke maatregelen denkt de regering en op welke moment of datum wordt hier een knoop over doorgehakt?

In de aanpak mestmarkt dat 13 september jl. naar de Tweede Kamer is verstuurd is opgenomen dat de komende periode nauw de vinger aan de pols zal worden gehouden, onder meer om rekening te houden met de daadwerkelijke resultaten van lopende trajecten. Om die reden zal de regering met enige regelmaat wegen in hoeverre de vormgeving en maatvoering op maat zijn gesneden, conform de brief van 13 september jl.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

160. De leden van de NSC-fractie begrijpen de noodzaak tot het afromen van productierechten. Deze leden lezen dat de gestelde afromingspercentages toereikend zijn om de restopgave te realiseren. Hoe heeft de regering dit berekend?

De in het wetsvoorstel opgenomen afromingspercentages bij overgang van varkensrechten (25%) en pluimveerechten (15%) lijken toereikend om te voldoen aan de restopgave die deze sectoren hebben ten aanzien van fosfaat. Het voorgestelde afromingspercentage bij overgang van fosfaatrechten (30%) lijkt echter niet toereikend om te voldoen aan de restopgave ten aanzien van fosfaat voor de sector melkvee. In tabel 2 van de memorie van toelichting is aangegeven wat het verwachte reductie-effect is van afroming bij verschillende afromingspercentages. Door deze tabel te combineren met de restopgave uit tabel 1 van de memorie van toelichting blijkt welk

afomingspercentage benodigd is om aan de restopgave te voldoen. Dit geeft inzicht in de berekening zoals gevraagd door de leden van de NSC-fractie.

161. Zijn deze berekeningen gevalideerd?

Deze berekeningen zijn uitgevoerd aan de hand van de beschikbare data bij het CBS en bij RVO.

162. Wanneer kunnen we effect verwacht van deze maatregel?

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen overdrachten met het dan geldende afomingspercentage worden verwerkt. Uiteraard met inachtneming van het geldende overgangsrecht voor lopende verhandelingen. Het effect van het afromen van productierechten zal gedurende de jaren 2025 en 2026 duidelijk worden.

163. Hoe zorgt de regering er in de tussentijd voor dat de mestproductie onder het plafond komt?

In 2025 moet worden voldaan aan de voor dat jaar geldende mestproductieplafonds. Of dat lukt is medio 2026 definitief duidelijk als het CBS met de definitieve cijfers over 2025 komt. In de tussentijd wordt gemonitord hoe de mestproductie zich ontwikkelt en ligt het in de rede om te zien naar aanvullende maatregelen om te borgen dat de mestproductieplafonds niet worden overschreden en een generieke korting wordt voorkomen, zoals in het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken (zie ook het antwoord op vraag 21). Voor de tussentijdse monitoring stelt het CBS op verzoek van het ministerie aan het einde van ieder kwartaal een berekening samen van de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel in dat kalenderjaar.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

164. De leden van de D66-fractie zijn de regering erkentelijk dat zij stappen zet om op een gestructureerde manier de veestapel de laten krimpen door middel van de stoppersregeling en het afromen van productierechten. Tegelijkertijd zien deze leden dat de nood hoog is en vragen zij zich sterk af of deze stappen genoeg zullen zijn om de mestcrisis aan te pakken. Temeer omdat de daadwerkelijke afoming en dus krimp in mestproductie veel lager zal uitpakken dan nodig is gezien alle uitzonderingen. Kan de regering bevestigen dat de afoming effectief grofweg drie procent zal zijn?

Het verwachte reductie-effect op de fosfaatproductie als gevolg van de voorgestelde afomingspercentages bedraagt in totaal ca. 2,6 miljoen kilogram fosfaat en ca. 7,1 miljoen kilogram stikstof. De landelijke restopgave bedraagt respectievelijk 5,0 miljoen kilogram fosfaat en 0,1 miljoen kilogram stikstof. Het effect van afoming komt daarmee wat betreft de fosfaatrestopgave op ca. 50%, terwijl de stikstofrestopgave naar verwachting ruimschoots gerealiseerd wordt. Met deze verlaging van de mestproductie door het verlagen van de mestproductieplafonds wordt bijgedragen aan het verlichten van de mestmarkt. Daarnaast worden ook andere maatregelen ingezet, zoals is opgenomen in de brief over de mestmarkt van 13 september jl.

165. Klopt het dat er daarmee een effectieve krimp van de veestapel is van 0,9 procent per jaar?

De maatregel afoming alleen zal met de voorgestelde afomingspercentage naar verwachting niet toereikend zijn om aan het nationale mestproductieplafond voor fosfaat te voldoen. Andere maatregelen, zoals de deelname aan Lbv en Lbv-plus, waarvan de laatste nog openstaat voor aanmelding tot 20 december 2024 en het voerspoor, zullen ook effect hebben op de mestproductie en op het voldoen aan de mestproductieplafonds. Het is op dit moment niet bekend wat het gevolg hiervan is voor de omvang van de veestapel.

166. Verwacht de regering dat dit voldoende zal zijn om in 2025 aan de mestproductieplafonds te voldoen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 165 van de leden van de NSC-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

167. De leden van de BBB-fractie willen graag dat in dit verslag zij opgenomen dat deze leden heel veel moeite hebben met de afoming die is voorgesteld. Zeker in het geval van de afoming van dierenrechten bij varkens en pluimvee. In de pluimveesector is er sprake van bijna volledige mestverwerking. In de varkenssector wordt ook een heel groot deel verwerkt en heeft de sector al enorm gereduceerd. Kan de regering nader ingaan op het gevoel van de sectoren en het draagvlak dat in die sectoren bestaat?

De verlaging van de mestproductieplafonds in 2025, die direct voortvloeit uit de derogatiebeschikking 2022-2025, ziet op de mestproductie en niet op de mestplaatsing of verwerking. Zie verder het antwoord op de vragen 92 en 93.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

168. De leden van de PvdD-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor verdere afzwakkingen van de verhoging van de afomingspercentages ten opzichte van het plan van het vorige kabinet. Ook gelden er allerlei uitzonderingen waarbij niet wordt afgeroomd. Kan de regering bevestigen dat een afomingspercentage van 30 procent voor de melkveehouderij, waarschijnlijk leidt tot een krimp van het aantal koeien van maar vijf procent in 2035 (Kamerstuk 33037, nr. 523)? Welke krimp wordt verwacht voor de varkenshouderij en de pluimveehouderij?

De leden van de PvdD-fractie verwijzen in het eerste deel van deze vraag waarschijnlijk naar het antwoord op vraag 60 uit de door hen genoemde brief van 17 april 2024. Daarin is aangegeven dat op basis van een afoming van 30% van de fosfaatrechten bij overdracht van fosfaatrechten buiten familieverband - bij een gelijkblijvend aantal transacties als in 2023 - een daling van het aantal stuks melkvee ten opzichte van de melkveestapel van 2022 te verwachten is van 4,9% in 2035.

Voor de varkenshouderij wordt door afoming met 25% een jaarlijkse afname van de stikstofexcretie ingeschat van 2,89 miljoen kilogram en fosfaatexcretie van 1,03 miljoen kilogram. Voor de pluimveehouderij wordt door afoming met 15% een jaarlijkse afname van de stikstofexcretie van 1,55 miljoen kilogram ingeschat en van de fosfaatexcretie van 0,8 miljoen kilogram ingeschat.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

169. De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat verhoging van het afomingspercentage bij overdracht ertoe zal leiden dat overdracht van rechten minder aantrekkelijk wordt. Dat betekent ook dat de opbrengst lager zal uitpakken dan waar de regering vanuit gaat. Deze leden ontvangen graag een inschatting van de gevolgen van (de verhoging van) de afomingspercentages voor het aantal transacties, mede gelet op de ervaring met de eerdere verhoging van het afomingspercentage van 10 procent naar 20 procent bij de fosfaatrechten.

Uit gegevens van RVO blijkt dat de tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij de overgang van fosfaatrechten van 10% naar 20% niet van grote invloed was op het aantal transacties. Zie hierover ook antwoord 157.

170. De leden van de SGP-fractie constateren dat bij de gekozen afomingspercentages en de inschatting gebaseerd op het aantal transacties in 2024 in de melkveehouderij jaarlijks ongeveer een procent van de totale veestapel gekort zou worden en in zowel de varkens- als pluimveehouderij jaarlijks drie tot vier procent. Ook met de verlaagde afomingspercentages voor de varkens- en pluimveehouderij komen deze nog steeds relatief hard aan, omdat in deze sectoren jaarlijks meer rechten uitgewisseld worden dan in de melkveehouderij. Acht de regering dit proportioneel?

Omdat de dynamiek rondom varkens- en pluimveerechten anders is dan bij fosfaatrechten is naar aanleiding van internetconsultatiereacties een belangrijke wijziging in het wetsvoorstel doorgevoerd. Varkens- en pluimveebedrijven maken in de praktijk veel gebruik van leaseconstructies. Specifiek voor varkens- en pluimveebedrijven is daarom een extra uitzondering op het afromen opgenomen. Bij de 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'. Specifiek voor de varkens- en pluimveehouderij is daarbij aanvullend opgenomen dat in geval van herhaalde kortdurende lease, dus tussen dezelfde bedrijven, evenmin opnieuw afgeroomd, dus ook niet bij de heenlease. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de proportionaliteit van de maatregel in deze sectoren. Met de delegatiegrondslagen voor sectorplafonds en afromingspercentages, kan snel geschakeld worden op het moment dat sectorale plafonds structureel niet meer worden overschreden. De inzet is om de afroming zodra dat mogelijk is af te schaffen (varkens- en pluimveerechten) c.q. terug te brengen naar 10% (fosfaatrechten). Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 27.

171. De leden van de SGP-fractie missen de agrarische praktijktoets bij voorliggend wetsvoorstel en specifiek de voorgestelde afroming. Zij willen erop wijzen dat met name de afroming bij (ver)lease in de praktijk nog steeds grote gevolgen zal hebben. Onder meer in de pluimveehouderij zijn relatief veel bedrijven, waaronder jonge ondernemers, die voor meer dan 50 procent van hun rechten afhankelijk zijn van lease. Tegelijkertijd zijn er bedrijven die vanwege de jaarlijkse fluctuatie in aantal dieren vanwege de opleggronden in bepaalde jaren ruimte hebben om te verleasen, maar dat niet zonder meer zullen doen als 15 procent of meer wordt afgeroomd. Ze willen deze rechten houden met het oog op de jaren dat ze deze rechten wel zelf nodig hebben. Dat brengt het voortbestaan van de bedrijven die afhankelijk zijn van lease in groot gevaar. Deelt de regering deze analyse?

Voor dit antwoord wordt verwezen naar het antwoord op de vraag 170. Naar aanleiding van de internetconsultatie, waarin signalen vanuit de agrarische praktijk zijn ontvangen, is het wetsvoorstel aangepast om tegemoet te komen aan de varkens- en pluimveebedrijven die voor hun rechten afhankelijk zijn van kortdurende lease.

172. Kan de regering op korte termijn alsnog een agrarische praktijktoets uitvoeren, specifiek op dit onderdeel?

De mogelijke bedrijfseffecten van onderdelen van het wetsvoorstel, waaronder het introduceren van afroming in de pluimveehouderij, zijn beschreven in onderdeel 5.2 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Het op korte termijn uitvoeren van een agrarische praktijktoets is niet noodzakelijk, temeer omdat gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel meermalen is gesproken met vertegenwoordigers van de sectoren en over het concept wetsvoorstel zoals is aangegeven in antwoord op vraag 171, reeds een internetconsultatie heeft plaatsgevonden en dit zoals in het antwoord op vraag 170 is aangegeven, ertoe heeft geleid dat het wetsvoorstel is aangepast zodat bij kortdurende lease van varkens- en pluimveerechten onder voorwaarden alleen wordt afgeroomd bij de eerste 'heenlease'.

173. Heeft de regering een (gedeeltelijke) vrijstelling voor lease van rechten overwogen?

Dit is overwogen en heeft erin geresulteerd dat in de pluimvee- en varkenshouderij de kortdurende lease van productierechten mogelijk blijft, doordat onder voorwaarden alleen bij de 'heenlease' wordt afgeroomd. Voor varkens- en pluimveebedrijven die veelal afhankelijk zijn van kortdurende lease is daarbij in een specifieke uitzondering voorzien (zie antwoorden op vraag 170 en 171). Volledige vrijstelling 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 beoogd wordt een generieke korting te voorkomen, zoals het Hoofdlijnenakkoord ook vraagt.

174. Is de regering bereid het afromingsvoorstel op dit punt aan te passen?

Op basis van de toelichting zoals gegeven in het antwoord op de vragen 170 tot en met 173 van de SGP-fractie is de regering niet voornemens het afomingsvoorstel nog verder aan te passen op dit punt.

175. De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering verwacht dat in de varkens- en pluimveehouderij volgend jaar voldoende wordt afgeroomd om onder de sectorplafonds te komen. Wat betekent dat voor de termijn waarin zal worden afgeroomd, zo vragen deze leden.

Als blijkt dat de mestproductie het mestproductieplafond structureel niet overschrijdt, dan zal de mogelijkheid ontstaan om de hoogte van de afomingspercentages te herzien. Door de delegatiegrondslag die in het wetsvoorstel is opgenomen, kan het afomingspercentage relatief in een kort tijdsbestek worden aangepast (bij amvb). De inzet is om de afoming zodra dat mogelijk is af te schaffen (varkens- en pluimveerechten) c.q. terug te brengen naar 10% (fosfaatrechten, waarbij de dan afgeroomde rechten aan de fosfaatbank worden toegevoegd en wanneer deze open kan worden gesteld ter beschikking komen van de sector).

176. Wordt gestopt met afomen zodra sectorplafonds in zicht zijn?

Dat is op voorhand niet te zeggen. De sectorplafonds moeten niet alleen in zicht zijn, deze moeten óók structureel niet worden overschreden, voordat gestopt kan worden met afomen van de dierrechten voor varkens en pluimvee. Met de delegatiegrondslagen voor sectorplafonds en afomingspercentages, kan snel geschakeld worden op het moment dat sectorale plafonds structureel niet meer worden overschreden. De inzet is om de afoming zodra dat mogelijk is af te schaffen (varkens- en pluimveerechten) c.q. terug te brengen naar 10% (fosfaatrechten). Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 27.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

177. De leden van de CU-fractie vragen de regering de gekozen percentages voor de pluimvee- en de varkenssector van respectievelijk 15 procent en 25 procent nader te onderbouwen.

Uit tabel 2 van de memorie van toelichting blijkt dat de voorgestelde afomingspercentages bij de overgang van varkensrechten (25%) en pluimveerechten (15%) naar verwachting toereikend en nodig zijn om aan de fosfaatrestopgave van respectievelijk 1,0 miljoen kilogram en 0,7 miljoen kilogram (zie tabel 1 van de memorie van toelichting) te realiseren.

3.2.2.1 Familieverband

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

178. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een overzicht van het aandeel transacties van productierechten in familieverband ten opzichte van het totaal aantal transacties in de afgelopen vijf jaar, op basis van gegevens van RVO.

RVO houdt alleen bij de overdracht van fosfaatrechten bij of er sprake is van overdracht in familieverband. In de periode januari 2018 – september 2024 vonden er in totaal 88.267 transacties van fosfaatrechten plaats. Het totaal aantal kooptransacties bedroeg in die periode 59.162, waarbij in 3.566 (6,0%) van de transacties sprake is van een kooptransactie in familieverband. Het totaal aantal leasetransacties bedroeg in dezelfde periode 29.105. Hiervan was in 11.954 transacties sprake van afomingsvrije lease, waaronder ook leasetransacties binnen familieverband vallen. Van dit laatste wordt echter geen registratie bijgehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

179. De leden van de CDA-fractie staan achter de keuzen van de regering om bij de overgang van productierechten geen afoming plaats te laten vinden als er sprake is van overgang van rechten in familieverband. Deze leden merken echter op dat steeds meer veehouders hun bedrijf

onderbrengen in een besloten vennootschap (bv) Deze bedrijven lijken in het huidige wetsvoorstel ook als productierechten in familieverband worden overgedragen alsnog worden geconfronteerd met afroming, simpelweg vanwege de keuze voor de bv-vorm. Deze leden vragen de regering in dit kader te reageren op de volgende casus:

"Een varkenshouderijbedrijf wordt al sinds jaren geëxploiteerd door boer Jan in het kader van een vennootschap onder firma (vof). De andere vennoten betreffen zijn dochter, zoon en een bv waarvan boer Jan enig aandeelhouder is en waarover hij het bestuur voert. Jan besluit (na inwerkingtreding van het wetsvoorstel) uit de vof te treden. Zijn aandeel in de vof wordt overgedragen aan dochter en zoon. Het betreft een overdracht van een deel van het bedrijf aan personen waarmee een bloedverwantschap bestaat in de eerste graad. Dit levert geen afroming van 30 procent van het productierecht op. Echter, Jan gaat ook de aandelen in de bv overdragen aan zijn kinderen (medevennoten). Hiervoor geldt geen uitzondering op de hoofdregel dat afroming wordt toegepast en dus worden de productierecht met 30 procent afgeroomd. Met het feit dat er nog steeds sprake is van een familiebedrijf en dat de overdracht(en) volledig plaats binnen het gezin wordt geen rekening gehouden, omdat het gaat om een bv. Als er geen sprake was geweest van een bv als medevennoot zou er geen afroming worden toegepast."

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de bovenstaande casus een juiste weergave geeft van de werkelijkheid indien het wetsvoorstel wordt ingevoerd zoals voorgesteld.

Zie voor het antwoord op deze vraag het antwoord op vraag 191.

180. Indien dit het geval is, acht de regering het dan rechtvaardig en uitlegbaar dat een familiebedrijf dat (geheel of deels) wordt geëxploiteerd in het kader van een vof anders wordt behandeld dan een familiebedrijf dat (deels of geheel) binnen een bv wordt geëxploiteerd?

Zie voor het antwoord op deze vraag het antwoord op vraag 191.

181. Welke mogelijkheden ziet de regering om dergelijke, naar de mening van de leden van de CDA-fractie onrechtvaardige en onuitlegbare, gevolgen van het huidige wetsvoorstel te voorkomen?

Zie voor het antwoord op deze vraag het antwoord op vraag 191.

3.2.2.2 Leasen van productierechten

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

182. De leden van de BBB-fractie lezen dat er een uitzondering geldt op de afroming bij kortdurende lease van varkens- en pluimveerechten bij het heen- en terugleasen van rechten binnen een kalenderjaar van de ene naar de andere landbouwer en vice versa. Wat zullen de economische gevolgen zijn voor die bedrijven die elk jaar weer van andere bedrijven over een weer leasen?

Voor varkens- en pluimveebedrijven die elk jaar van een ander bedrijf - kortdurend - rechten leasen betekent het dat zij ieder jaar geconfronteerd worden met het feit dat een deel van de rechten wordt afgeroomd en zij maar een deel van de geleasede rechten kunnen benutten. Hierdoor zullen zij elk jaar meer rechten moeten leasen dan zij feitelijk nodig hebben, omdat voor elke leasetransactie een afroming geldt. De economische gevolgen hiervan zullen voor deze bedrijven groter zijn dan wanneer een bedrijf ieder jaar van dezelfde landbouwer hetzelfde aantal rechten – kortdurend – leaset. In dat geval vindt alleen bij de eerste heenlease afroming plaats.

183. Wat gaat dit voor het concurrentievermogen van deze sectoren betekenen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op 182.

184. De leden van de BBB-fractie lezen dat de uitzondering op de afoming bij kortdurende lease van varkens- en pluimveerechten per 1 januari 2030 zal vervallen. Waarom kiest de regering voor deze datum?

De regering kiest ervoor om deze specifieke uitzondering op de afroomblicht in geval van herhaalde kortdurende lease tussen dezelfde varkens- of pluimveebedrijven, vast te stellen voor een afgebakende tijdsperiode. Het gaat hier om een verbreding van de uitzondering in geval van kortdurende lease, en de termijn van vijf kalenderjaren is naar verwachting voldoende lang om bedrijven in staat te stellen te anticiperen op situatie dat in geval van kortdurende lease sprake is van afoming, mocht die afoming tegen die tijd nog nodig zijn om onder de sectorale productieplafonds van varkens- en pluimvee te komen. De verwachting is dat de mestproductie in de varkens- en pluimveesector ruim voor 2030 onder de sectorale plafonds voor varkens- en pluimveerechten zal komen. Met de delegatiegrondslagen voor sectorplafonds en afomingspercentages, kan snel geschakeld worden op het moment dat sectorale plafonds structureel niet meer worden overschreden. De inzet is om de afoming zodra dat mogelijk is af te schaffen (varkens- en pluimveerechten) c.q. terug te brengen naar 10% (fosfaatrechten). Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 27.

185. Waarom is er überhaupt een einddatum voor deze uitzondering nodig?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 184.

186. Wat zullen de gevolgen zijn wanneer deze einddatum wordt geschrapt uit het wetsvoorstel?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 184.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

187. De leden van de CDA-fractie merken op dat in de MvT wel wordt weergegeven hoeveel transacties in fosfaatrechten en dierrechten er in 2023 plaats hebben gevonden, maar dat daarmee niet duidelijk is bij welk deel van deze transacties in de toekomst afoming plaats zou vinden. Zij vragen de regering om per sector inzichtelijk te maken hoeveel van de transacties uit 2023 na invoering van dit wetsvoorstel binnen de afoming van rechten zouden vallen.

In de huidige situatie worden door RVO alleen bij overdrachten met fosfaatrechten de gegevens over familieverbanden ingewonnen. Het inwinnen van familieverbanden vindt op dit moment plaats bij de losse transacties met fosfaatrechten en bij splitsingen en afsplitsingen van bedrijven. Tot de CBb-uitspraak van 28 februari 2023 gebeurde dit ook bij volledige bedrijfsoverdrachten. Bij varkens- en pluimveebedrijven worden familiebanden helemaal niet uitgevraagd. Het effect van alle uitzonderingsgronden is daarom niet volledig in kaart te brengen.

188. Ook vragen deze leden de regering om te schetsen hoeveel rechten er per sector zouden worden afgeroomd als het aantal transacties in 2025 op hetzelfde niveau zou zijn als 2023 en wat dat zou betekenen voor de reductie in fosfaat en stikstof.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 187.

3.2.3 Afomen productierechten bij bedrijfsoverdrachten

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

189. De leden van de VVD-fractie lezen dat er met het voorliggende wetsvoorstel ook productierechten bij bedrijfsoverdrachten worden afgeroomd. In dat licht vragen deze leden wanneer de regering meer duidelijkheid geeft over het verbeteren van de beleidsregels omtrent extern salderen zodat eventuele productierechten niet meer los worden verkocht, maar bij de transactie worden betrokken.

In een brief aan de kamer zal op afzienbare termijn worden aangegeven hoe zal worden omgegaan met de motie van de leden Grinwis en Vedder (Kamerstuk 36410-A, nr. 41) inzake het koppelen van productierechten aan extern salderen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

190. De leden van de BBB-fractie lezen dat er met ingang van dit wetsvoorstel afroming zal plaatsvinden bij het volledig overnemen van een bedrijf. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Hoeveel bedrijfsovernames waren er in 2021, 2022 en 2023 per sector? Hoeveel bedrijfsovernames worden er verwacht in 2024 en 2025 per sector?

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om ook bij bedrijfsoverdrachten, buiten familieverband, productierechten af te romen en daarmee bij te dragen aan het zoveel mogelijk voorkomen van overschrijding van de mestproductieplafonds. Daarnaast wordt het wenselijk geacht om constructies te voorkomen waarbij afroming bij de overgang van 'losse' productierechten wordt vermeden. Om de effectiviteit van de afromingsmaatregel te borgen wordt afroming alleen in specifieke gevallen achterwege gelaten. Het is gezien het korte tijdsbestek van beantwoording niet mogelijk aan te geven hoeveel bedrijfsoverdrachten in de jaren 2021, 2022 en 2023 hebben plaatsgevonden. Daarbij wordt opgemerkt dat ten aanzien van fosfaatrechten alleen tot 2023 registratie door RVO plaatsvond, maar dat dit voor varkens- en pluimveerechten niet wordt uitgevraagd en daar dus ook geen registratie van plaatsvindt.

3.2.3.1 Bedrijfsoverdrachten

191. De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel van de regering op dit punt, de afroming bij bedrijfsoverdrachten. Deze leden vinden het voorstel erg ver gaan. Als ondernemers onder het wetsvoorstel vanwege voor hen moverende redenen de onderneming van een maatschap of vof wijzigen of inbrengen in een onderneming in een of meerdere bv's, dan zou er afroming plaatsvinden. Dit staat benoemd in artikel 33, lid een, letter b en er is geen uitzondering op van toepassing. Echter, de eigenaren blijven hetzelfde. De stallen, dieren, omgeving blijft hetzelfde en toch zou er afroming plaatsvinden. Deze leden lijkt dit zeer onwenselijk, omdat dit de keuze beperkt in welk juridisch 'jasje' een bedrijf wordt gedreven. Deelt de regering de mening dat bedrijfsoverdrachten waarbij de overdracht van aandelen van een agrarisch bedrijf met dierenrechten aan familieleden zoals benoemd in artikel 33, lid vijf op dezelfde wijze behandeld zouden moeten worden als de overdracht van een aandeel in de vof of maatschap?

Naar aanleiding van deze vraag, en gezien de vragen van de leden van de fracties CDA, VVD en SGP over dit onderwerp, zal het wetsvoorstel op dit punt worden aangepast. De betreffende nota van wijziging zal voorafgaand aan het wetgevingsoverleg van 7 oktober a.s. aan de Kamer worden gezonden.

192. Deelt de regering de mening dat de juridische vorm waarin een ondernemer zijn bedrijf wil voeren een keuze is van een ondernemer? Zo ja, kan de uitzondering artikel 33, lid vijf uitgebreid worden voor inbreng in een besloten vennootschap mits de eigenaren dezelfde blijven of de nieuwe eigenaren voldoen aan de eisen van bloed- en aanverwantschap zoals nu opgenomen in artikel 33 lid vijf onder a. Zo nee, wat is de reden dat de regering deze juridische keuze wil beperken door het afromen van rechten?

Op zichzelf is de rechtsvorm waarin een landbouwer zijn bedrijf wil voeren inderdaad aan de landbouwer. Hij zal die keuze maken op grond van alle aspecten die daarvoor relevant zijn. Zoals in het antwoord op vraag 191 al aan de orde is gekomen, wordt de lijn zoals deze in het wetsvoorstel is gekozen voor de uitzonderingen op de afromingsplicht op dit punt gewijzigd.

3.2.3.2 Moment registratie bedrijfsoverdracht

193. De leden van de BBB-fractie constateren dat het nieuwe derde lid voorstelt dat beide landbouwers, dus zowel de oude als de nieuwe of gewijzigde landbouwer, de minister kennis

moeten geven van de bedrijfsoverdracht. Deze leden willen graag weten waarom beide landbouwers de minister hiervan kennis moeten geven.

Om te kunnen beoordelen of al dan niet sprake is van een bedrijfsoverdracht waarbij productierechten worden afgeroomd en of daarbij sprake is van een uitzondering om geen afroaming toe te passen, is een kennisgeving noodzakelijk. Omdat de kennisgeving van overgang van productierechten (bedoeld in artikel 27 van de Meststoffenwet) hiervoor niet kan worden gebruikt, is dit in artikel 33, derde lid, opgenomen. Hierbij is zoveel mogelijk bij de kennisgeving rondom de overgang van productierechten aangesloten. Om discussie over de bedrijfsoverdracht te voorkomen, is het van belang dat beide partijen van de bedrijfsoverdracht kennisgeven net zoals dat het geval is bij de overgang van losse productierechten.

194. Ook willen deze leden van de regering weten hoe de procedure rondom deze kennisgeving eruit komt te zien.

Beide landbouwers, dus zowel de oude als de nieuwe of gewijzigde landbouwer, doen een kennisgeving van de bedrijfsoverdracht. Na registratie van deze kennisgeving door RVO kan de nieuwe landbouwer aanspraak maken op het bedrijf rustende productierecht. De rechtsgevolgen van de registratie werken wel terug tot het tijdstip van de bedrijfsoverdracht. Daarbij gaat het om het moment waarop de bedrijfsoverdracht heeft plaatsgevonden, wat afhankelijk van de vorm van de overdracht kan verschillen. Dit betekent in de praktijk dat RVO de rechten die na de eventuele afroaming resteren vanaf het moment van de bedrijfsoverdracht, en dus met terugwerkende kracht, overzet op de nieuwe landbouwer. In de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zullen regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving wordt gedaan, waarbij zoveel mogelijk aangesloten zal worden bij de kennisgeving voor de overgang van productierechten.

3.2.4 Uitzonderingen op de afrotingsplicht productierechten bij bedrijfsoverdracht

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

195. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een overzicht van het aandeel bedrijfsoverdrachten in familieverband ten opzichte van het totaal aantal bedrijfsoverdrachten in de afgelopen vijf jaar, op basis van gegevens van RVO.

Sinds de invoering van het fosfaatrechtenstelsel registreert RVO onder andere het aantal bedrijfsoverdrachten en hoeveel fosfaatrechten daarmee gemoeid zijn. In de periode januari 2018 - juni 2024 zijn in totaal 4.031 geëffectueerde bedrijfsoverdrachten geregistreerd. Het is gezien het korte tijdsbestek van beantwoording niet mogelijk aan te geven wat hierin het aandeel van bedrijfsoverdrachten in familieverband. Bij varkens- en- pluimveebedrijven vindt geen uitvraag naar familiebanden plaats, waardoor het niet mogelijk is om voor deze bedrijven een antwoord te geven op de vraag van de leden van de VVD-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

196. De leden van de BBB-fractie lezen dat in het geval van de inbreng in een commanditaire vennootschap (cv) zal gelden dat daarbij als aanvullende voorwaarde wordt gesteld dat de persoon met wie de inbrenger een bloed- of aanverwantschap heeft, dan wel de inbrenger zelf, beherend vennoot wordt. Deze leden vragen waarom deze aanvullende voorwaarde in het leven is geroepen en hebben hier dan ook vraagtekens bij. Kan de regering hier nader op ingaan?

In geval van de inbreng van een bedrijf in een CV is als aanvullende voorwaarde om in aanmerking te komen voor de uitzondering op het afroemen inderdaad opgenomen dat de persoon met wie de inbrenger een bloed- of aanverwantschap (familiaire relatie) heeft, dan wel de inbrenger zelf, beherend vennoot wordt. Deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat gebruik gemaakt wordt van de uitzondering op het afroemen bij een bedrijfsoverdracht, door een dergelijk persoon binnen een CV als stille vennoot te laten deelnemen. In een CV heeft een beherend vennoot namelijk de dagelijkse leiding over het bedrijf en is aansprakelijk voor schulden en verplichtingen van de CV. Een stille vennoot (ook wel commanditaire vennoot genoemd) is niet betrokken bij de bedrijfsvoering en neemt enkel deel in de financiering. De uitzondering op het afroemen is bedoeld

voor situaties waarin sprake is van daadwerkelijke familiale bedrijfsopvolging en voortzetting van het bedrijf. Dat betekent dat als daarvan sprake is, het betreffende familielid of de inbrenger zelf, in geval van inbreng in een CV behorend vennoot zal zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

197. De leden van de SGP-fractie constateren dat bij overdrachten in familieverband verschil wordt gemaakt tussen de verschillende rechtsvormen waarin een bedrijf geëxploiteerd wordt. In een maatschap, vof of cv zijn overdrachten in familieverband vrijgesteld van de afromingsplicht. In een bv geldt dit niet. Deze leden vinden dat onredelijk. Is de regering bereid ervoor te zorgen dat met bewijsvoering via notariële akte of een accountantsverklaring dat overdrachten in familieverband wanneer sprake is van een bv eveneens uitgezonderd zijn van de afromingsplicht?

Zie het antwoord op vraag 191.

3.2.5 Jonge landbouwers

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

198. De leden van de VVD-fractie constateren dat bij de instelling van het fosfaatrechtenstelsel rekening is gehouden met een afromingspercentage, teneinde een fosfaatbank te vullen met rechten die op enig moment hadden kunnen worden toegekend aan jonge boeren. In de MvT gaat de regering niet in op wat deze nieuwe wetgeving, en de noodzaak tot het toewerken naar een situatie waarbij Nederland onder het nationale mestproductieplafond komt, betekent voor het verkrijgen van dit oorspronkelijke, voor jonge boeren zo belangrijke, doel. Kan de regering hierop ingaan en klopt het vermoeden van deze leden dat van uitgifte van fosfaatrechten voor jonge boeren uit de fosfaatrechtenbank helaas voorlopig geen sprake zal zijn?

In het antwoord op vraag 147 is al ingegaan op de functies van afroming in het fosfaatrechtenstelsel (borging plafond en vullen fosfaatbank). Als de mestproductie van melkvee onder de voor de melkveesector geldende productieplafonds komt, komen de fosfaatrechten die dan nog steeds worden afgeroomd bij verhandeling terecht in de fosfaatbank. Deze rechten kunnen in de vorm van ontheffingen worden toegekend aan grondgebonden melkveehouders en grondgebonden, jonge melkveehouders. Dit vloeit voort uit de door de Europese Commissie verleende staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel en is neergelegd in artikel 38a van de Meststoffenwet. Deze toekenning kan alleen aan de orde zijn voor zover er ruimte is onder de sectorplafonds voor melkvee. Gelet op de opgave voor de melkveehouderij om in 2025 onder genoemde plafonds te komen lijkt dat voorlopig niet aan de orde.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

199. De leden van de NSC-fractie zijn verheugd te lezen dat er aandacht is voor jonge landbouwers bij de genomen maatregelen. Zij maken zich grote zorgen over de toekomst van jonge boeren in Nederland. Om jonge boeren uit te zonderen heeft de regering gekozen om geen afroming plaats te laten vinden binnen familieverband. Hoeveel jonge boeren willen jaarlijks buiten familieverband een bedrijf starten?

Bij bedrijfsoverdrachten doet RVO geen standaard uitvraag naar de leeftijd van betrokkenen. Op basis van de gegevens van RVO is de vraag van de leden van de NSC-fractie niet te beantwoorden. Het aantal aanmeldingen voor de Subsidie voor de vestiging van jonge landbouwers geeft wellicht een indicatie. In de periode 3 juni 2024 – 2 augustus 2024 kon men zich aanmelden voor deze subsidie. In totaal zijn er in de periode 927 aanvragen ingediend. Hoeveel van die aanvragen betrekking hebben op het starten van een bedrijf is niet bekend.

200. Deelt de regering de mening dat het oneerlijk is voor jonge boeren dat 'waar je wieg staat' bepaalt of je wel of niet een boerenbedrijf kunt beginnen?

De visie van de leden van de NSC-fractie dat jonge landbouwers onmisbaar zijn voor een vitaal platteland wordt gedeeld. Het is van belang dat er een toekomst is voor jonge boeren, ongeacht waar de wieg staat.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

201. De leden van de BBB-fractie waarderen het dat de regering specifiek de jonge landbouwers benoemt. Deze leden lezen voorts dat de regering de gevolgen van de afromingsmaatregelen voor de financieringslast voor jonge landbouwers in de komende periode nadrukkelijk zal monitoren. Kan de regering de Kamer hier periodiek over informeren?

Zoals ook in de memorie van toelichting omschreven zal de regering de gevolgen van de afromingsmaatregel voor de financieringslast van jonge landbouwers in de komende periode nadrukkelijk monitoren. In ieder geval kunnen jonge landbouwers een beroep doen op de subsidieregeling "Vestigingssteun voor jonge landbouwers". U zult hierover (periodiek) worden geïnformeerd.

3.2.6 Delegatiegrondslag hoogte afromingspercentages

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

202. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering de hoogte van de afromingspercentages bij AMvB wil vaststellen. Hoewel deze leden de argumentatie hiervoor kunnen volgen, hebben zij de wens dat de Kamer hierbij wordt betrokken. Zij denken aan de vorm van een nahangprocedure, hoe denkt de regering daarover?

Zie hiervoor het antwoord op de vragen 135 tot en met 139. Het is aan de leden van de VVD-fractie om gelet op de daar aangegeven kaders een keuze te maken niet alleen voor de amvb met de sectorplafonds maar ook voor de amvb met de afromingspercentages.

203. Zij vragen de regering of deze delegatiegrondslag kan voorzien in een voorwaardelijke delegatie waarbij een vastgestelde AMvB via een nahangprocedure aan de Kamer wordt overlegd, zodat de regering de snelheid en efficiëntie behoudt om wijzigingen door te voeren maar tegelijkertijd de Kamer daarbij kan betrekken.

Zie het antwoord op vraag 136.

204. Kan de regering het proces beschrijven wat volgt wanneer de Kamer inderdaad kiest voor behandeling in een nahangprocedure?

Zie hierover het antwoord op vraag 137.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

205. De leden van de NSC-fractie begrijpen de wens (en noodzaak) om met een delegatiegrondslag snel het afromingspercentage te kunnen wijzigen wanneer bepaalde sectoren wel of niet onder het mestproductieplafond blijven. Deze leden vragen de regering welke voorhangprocedure zij voor ogen heeft bij deze delegatiegrondslag om het parlement te betrekken bij het wijzigen van de afromingspercentages.

Zie hierover het antwoord op vraag 138.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

206. De leden van de CU-fractie zouden de regering willen vragen wat de onderbouwing is van het feit dat de hoogte van de afromingspercentages in de varkens- en pluimveesector gewijzigd kan worden bij wijze van een AMvB, en er op dit moment de situatie ontstaat waarbij de afromingspercentages in de varkens- en pluimveesector wel bij AMvB kan worden veranderd, terwijl dit op eenzelfde wijze niet mogelijk is in de melkveesector?

Zowel voor de afomingspercentages bij varkens en pluimvee als die voor melkvee voorziet het wetsvoorstel in een delegatiegrondslag om de percentages op een later moment bij amvb te kunnen vaststellen. Waarschijnlijk doelen de leden van de CU-fractie daarom op het verschil tussen varkens en pluimvee enerzijds en melkvee anderzijds in de hoogte waarop het afomingspercentage bij amvb kan worden vastgesteld. In de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling over het bij amvb vast te stellen afomingspercentage voor de overgang van fosfaatrechten, is namelijk een minimum opgenomen van 10% (artikel II, onderdeel C, van het wetsvoorstel). Voor de overgang van varkens- en pluimveerechten is daarentegen geen minimumpercentage opgenomen. Dit verschil heeft te maken met het fosfaatrechtenstelsel. Gelet op de door de Europese Commissie gegeven staatssteungoedkeuring voor het fosfaatrechtenstelsel, moet bij de verhandeling van fosfaatrechten altijd ten minste 10% te worden afgeroomd. Hieruit volgt dat het vaststellen van de hoogte van de sectorale plafonds en afomingspercentages bij amvb ook binnen de kaders van de goedkeuringsbeschikking moeten plaatsvinden. Om die reden is een minimaal afomingspercentage opgenomen 10% voor fosfaatrechten. Zie voor een verdere toelichting hierop ook de antwoorden op de vragen 147 en 198.

4

4.2

4.3

4.4 Eigendomsregulering bij afoming productierechten

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

207. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering een nadere onderbouwing heeft gegeven over de voorgestelde afomingspercentages op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, zoals eerder geadviseerd door de RvS in het advies over het vorige voorstel voor wijziging van de Meststoffenwet van 20 september jongstleden. Deze nadere onderbouwing is belangrijk, want "zonder nadere motivering van de proportionaliteit van de maatregel voor de verschillende sectoren" is dat juridisch kwetsbaar, aldus de RvS. Heeft de regering de juridische houdbaarheid van deze nadere onderbouwing getoetst bij de RvS. Zo nee, ziet de regering een mogelijkheid om dat alsnog te doen?

De wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in het wetsvoorstel en memorie van toelichting zijn doorgevoerd zijn niet opnieuw voor advies aan de Afdeling voorgelegd. Dat was ook niet nodig, omdat met de wijzigingen tegemoet is gekomen aan het advies. Dat zou alleen anders zijn bij ingrijpende wijzigingen die niet het gevolg zijn van het advies van de Afdeling advisering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

208. De leden van de BBB-fractie lezen de opmerking van de regering dat een eventuele prijsverhoging van losse productierechten wordt begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Begrijpt de regering dan dat deze leden concluderen dat de schade ten gevolge van de afoming ook bij de verkoper komt te liggen?

De regering begrijpt deze conclusie van de leden van de BBB-fractie, maar kan dit mogelijke markteffect niet mitigeren. De maatregel om productierechten af te romen wordt genomen om overschrijding van de productieplafonds en generieke korting te voorkomen.

209. De leden van de BBB-fractie merken op dat de regering niet verwacht dat het effect van het wetsvoorstel op de waarde van bedrijven tot individuele en excessieve lasten zal leiden. Kan de regering deze verwachting nader toelichten en onderbouwen?

Uit gegevens van RVO blijkt dat het aantal transacties van fosfaat- en dierrechten dan wel aanzienlijk is, maar dat het gemiddeld aantal rechten per transactie beperkt is. De tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij fosfaatrechten van 10 naar 20% resulteerde indertijd nauwelijks in een prijseffect. Op basis van deze eerdere ervaring verwacht de regering dat het effect van het wetsvoorstel op de marktprijs van productierechten niet tot individuele, excessieve lasten zal leiden.

5

5.2

5.3 Regeldruk en administratieve lasten

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

210. De leden van de BBB-fractie merken op dat de regering stelt dat de administratieve lasten voortvloeiende uit dit wetsvoorstel bijna uitsluitend betrekking heeft op het inlezen in de gewijzigde regelgeving. Deze leden horen graag van de regering wie naar haar verwachting zich moet inlezen.

Met het wetsvoorstel wordt afoming geïntroduceerd in de varkens- en pluimveehouderij en wordt het afomingspercentage in de melkveehouderij aangepast. Het zijn met name veehouders en adviseurs in deze sectoren die zich in moeten lezen.

211. Ook lezen deze leden dat de totale administratieve lasten afgerond 181.000 euro bedragen. Hoe is deze berekening gemaakt en hoe is dit bedrag te vertalen op individueel bedrijfsniveau?

De berekening van de administratieve lasten is uitgevoerd door RVO. Hierbij is een inschatting gemaakt van de tijd die nodig is voor veehouders om zich in te lezen en om een berekening te maken van het aantal rechten dat nodig is en het berekenen van de gevolgen van overgang van productierechten voor hun bedrijf. Op basis van een uurtarief is de benodigde tijd uitgedrukt in een geldbedrag. Hiermee is een berekening op individueel bedrijfsniveaugemaakt wat vervolgens vermenigvuldigd met het aantal bedrijven dat de werkzaamheden zelf doet en het aantal bedrijven dat hiervoor een adviseur in de hand neemt.

6 Uitvoering en handhaving

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

212. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat er extra capaciteit voor handhaving en toezicht nodig is "om risico's en oneigenlijke constructies zoveel mogelijk in te perken." Op welke wijze gaat de regering deze extra capaciteit inrichten?. Zijn hiervoor extra middelen voorzien, zo vragen deze leden.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat rekening gehouden wordt 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 uit wil voeren. De effecten van dit voorstel voor het toezicht door de NVWA zijn onderwerp van gesprek met de NVWA.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

213. De leden van de BBB-fractie merken op dat de NVWA aangeeft extra capaciteit nodig te hebben voor handhaving en toezicht. Kan de regering deze extra benodigde capaciteit uitdrukken in fte's en euro's?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 212.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

214. De leden van de CDA-fractie constateren dat de NVWA stelt dat er extra capaciteit voor handhaving en toezicht nodig is om risico's en oneigenlijke constructies zoveel mogelijk in te perken. Deze leden vragen de regering welke maatregelen er worden getroffen om ervoor te zorgen dat de door de NVWA benodigde capaciteit voor handhaving en toezicht voldoende is.

Zie hiervoor het antwoord op vraag 212.

215. Is de regering voornemens om in navolging op het advies van de NVWA te investeren in extra capaciteit voor handhaving en toezicht? Zo nee, waarom niet?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 212 van de leden van VVD-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

216. De leden van de PvdD-fractie lezen in de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) waarschuwt voor mestfraude die mogelijk weer zou kunnen toenemen. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat mestfraude te allen tijde onacceptabel is en dat daartegen hard zal worden opgetreden.

De mening van de leden van de PvdD-fractie dat mestfraude onacceptabel is en dat hierop gehandhaafd wordt, wordt onderschreven. Naast de reguliere inzet op handhaving door RVO en NVWA is een taskforce mestmarkt gestart, zoals benoemd in de brief aanpak mestmarkt van 13 september jl., gericht op monitoring en signalering vanuit de uitvoeringspraktijk. Deze taskforce maakt het mogelijk om snel te reageren op signalen uit het veld.

7 Consultatie

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

217. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zouden graag een uitzondering zien voor de biologische sector. De mestcrisis staat immers niet op zichzelf. Biologische landbouw is volgens deze leden een oplossing voor veel elementen van de brede milieuproblematiek die de intensieve veehouderij in Nederland veroorzaakt. De biologische sector draagt bovendien relatief weinig bij aan het mestoverschot, maakt geen gebruik van de mestderogatie en kampt met een tekort aan mest in plaats van een overschot. Deze leden willen daarom dat biologische boeren worden uitgezonderd van een eventuele generieke korting. Deze leden vinden ook dat het overgaan van fosfaat- en dierenrechten naar biologische bedrijven moet worden vrijgesteld van afoming. Is de regering bereid om dit in overweging te nemen en kan de regering uitgebreid ingaan op de impact en voor- en nadelen van deze voorstellen?

De mestproductie van de biologische landbouw telt evenzeer mee in de nationale en sectorale mestproductie als de niet-biologische mestproductie. Ten aanzien van fosfaatrechten zijn bedrijven waar de mestproductie in fosfaat lager of gelijk is aan de fosfaatruimte reeds uitgezonderd van een generieke korting. De meeste biologische melkveebedrijven zouden bij een onverhoopte generieke korting vallen onder deze uitzondering. De productierechtenstelsels zijn er voor alle dieren in een bepaalde categorie, ongeacht hoe deze gehouden worden. Een verdergaande uitzondering wordt daarom niet aangewezen geacht.

218. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie onderschrijven met klem de oproep van motie-Grinwis c.s. (Kamerstuk 30 252, nr. 142) om alles op alles te zetten om een generieke korting te voorkomen. Deze leden zien daarbij in biologische landbouw een deel van de oplossing. Zij zouden graag vernemen wat de gevolgen zijn als het biologische areaal groeit naar het Europese doel van 25 procent voor het mestoverschot en de balans op de mestmarkt.

Met de aanpak mestmarkt worden maatregelen genomen om een generieke korting te voorkomen. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Grinwis (Kamerstuk 30252, nr. 142). In het antwoord op vraag 217 van de leden van de GL-PvdA-fractie is aangegeven dat de biologische mestproductie meetelt in de nationale en sectorale mestproductie. Het is niet bekend wat de

gevolgen zijn voor het mestoverschot van een groei van 25% van de biologische productie, aangezien dit mede afhankelijk is van de groei of afname van de reguliere productie in diezelfde periode.

219. Ziet de regering in een sterke groei van biologische landbouw ook een deel van de oplossing?. Zo ja, mogen we dan haar volle commitment verwachten aan een stevige groei van het biologische landbouwareaal? Indien dat het geval is, welke middelen en instrumenten heeft de regering daartoe op dit moment tot haar beschikking?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 218.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

220. De leden van de BBB-fractie lezen dat een aantal sector partijen heeft aangegeven te verwachten dat de mestproductie van pluimvee en varkens eind 2025 reeds onder de dan geldende sectorplafonds zal uitkomen. Kan de regering hierop een nadere toelichting geven en deze uitspraak beoordelen?

Opgemerkt dient te worden dat de consultatieversie een andere verdeling van de sectorplafonds bevatte dan het huidige wetsvoorstel. Dat de sectoren zich willen inspannen om de mestproductie in 2025 niet hoger te laten zijn dan de mestproductieplafonds wordt gewaardeerd. Evenwel zal pas medio 2026 definitief blijken of de mestproductie daadwerkelijk onder de mestproductieplafonds is gebleven, zodra het CBS de definitieve cijfers over de mestproductie door de Nederlandse veestapel bekend maakt.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

221. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen over de intentie van de regering om vast te leggen dat zij per AMvB de mestplafonds per sector kan bepalen. Kan de regering nader onderbouwen waarom dit noodzakelijk is?

De nationale plafonds zijn als bepalend breder kader in de wet geregeld. De omvang van de mestproductie binnen een sector en de mestproductieverhoudingen tussen sectoren zijn aan verandering onderhevig. Het bij amvb kunnen vaststellen van de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds geeft op de langere termijn flexibiliteit om de afomingspercentages sneller aan te kunnen passen, rekening houdend met de situatie op de markt. Als het sectorale mestproductieplafond in de wet is vastgelegd, vergt dit telkens een wetswijziging, met bijbehorend tijdspad. Uiteraard geldt zoals altijd dat een dergelijke amvb inhoudelijk goed onderbouwd moet kunnen worden, en voor een sector niet onevenredig mag uitpakken. Een dergelijke amvb zal zoals elke amvb voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

Artikel II, onderdelen B en C

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

222. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen over de intentie van de regering om vast te leggen dat zij per AMvB de afomingspercentages per sector kan bepalen. Kan de regering nader onderbouwen waarom dit noodzakelijk is?

Het is wenselijk om, op het moment dat daartoe ruimte is of als dit nodig blijkt gelet op het sectorale productieplafond, op korte termijn het afomingspercentage aan te kunnen passen. Bijvoorbeeld om het betreffende afomingspercentage sneller bij te stellen als de productie in een sector onder de sectorplafonds komt. Het kunnen vaststellen van de hoogte van het afomingspercentage geeft op de langere termijn flexibiliteit om de afomingspercentages sneller aan te kunnen passen, rekening houdend met de situatie op de markt. Als de hoogte van het

afomingspercentage bij wet is vastgelegd, vergt dit telkens een wetswijziging, met bijbehorend tijdspad. Uiteraard geldt zoals altijd dat een dergelijke amvb inhoudelijk goed onderbouwd moet kunnen worden, en voor een sector niet onevenredig mag uitpakken. Een dergelijke amvb zal zoals elke amvb voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

223. Deze leden zijn bovendien benieuwd naar de keuze voor het opnemen van een maximum afomingspercentage in de wet en waarom deze is vastgesteld op 30 procent.

De voorgestelde delegatiegrondslag maakt het mogelijk om binnen bepaalde bandbreedtes de afomingspercentages aan te passen zonder dat daarvoor een wetswijziging nodig is. Hierdoor kan de regering sneller en flexibeler inspelen op ontwikkelingen in de sectoren. Als bovengrens van de bandbreedte is in het wetsvoorstel 30% opgenomen. De verwachting is dat een hoger afomingspercentage een zodanig verstoring effect heeft op de handel in productierechten dat deze mogelijk (ten dele) stilvalt en er überhaupt nauwelijks afomings plaatsvindt. Daarnaast is de impact van een hoger afomingspercentage dan 30% naar verwachting dusdanig ingrijpend dat de procedure van een wetswijziging, met de daarvoor geldende procedure, passend wordt geacht.

OVERIG

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

224. Het valt de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat er geen doorkijkje wordt geboden naar 2026. Wanneer is de regering van plan om het wijzigingsvoorstel dat per 1 januari 2026 in moet gaan uiterlijk naar de Kamer te doen komen?

Met onderhavig wetsvoorstel worden de voorwaarden uit de derogatiebeschikking 2022-2025 over de maximale mestproductie geïmplementeerd. Het gaat daarbij onder meer om het nationale mestproductieplafonds en de daarmee in lijn gebrachte sectorale mestproductieplafonds. Die mestplafonds gelden per 1 januari 2025 en blijven gelden tot ze opnieuw worden gewijzigd. In het wetsvoorstel worden tevens afomingsmaatregelen getroffen om te borgen dat de mestproductie de vanaf 2025 geldende plafonds niet overstijgen. Ook die blijven gelden tot ze qua hoogte of anderszins worden gewijzigd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

225. De leden van de PvdD-fractie verzoeken de regering om lessen te trekken uit het fosfaatdrama in 2017, toen 160.000 te veel gefokte koeien vroegtijdig moesten worden afgevoerd naar de slacht. Ook met de voorliggende mestplannen kan een vergelijkbaar drama niet worden uitgesloten. Daarom vragen deze leden de regering of zij alsnog bereid is om fokbeperkingen op te nemen in de mestplannen, om zo te voorkomen dat op korte termijn dieren worden gefokt, die straks verplicht moeten worden afgevoerd naar de slacht.

Het verplichten tot minder fokken of een fokverbod grijpt in op keuzes van ondernemers op een wijze die ingrijpender is dan nodig wordt geacht. En op een wijze die niet past bij de meststoffenregelgeving waarin de productie van meststoffen is gereguleerd zonder dat wordt voorgeschreven welke keuzes de ondernemer daarvoor moet maken. Een fokbeperking zal gezien de reproductiecyclus in de melkveehouderij relatief weinig bijdragen op de kortere termijn terwijl de effecten op de bedrijfsvoering juist lang zullen doorwerken. Voor het instellen van een geheel of gedeeltelijk fokverbod, conform artikel 2.6, vierde lid, van de Wet dieren, zal onderbouwd moeten worden dat de gezondheid of het welzijn van het dier door uitzonderlijke omstandigheden ernstig in het geding komt. Die onderbouwing is er nu niet.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur,

VERKLARENDE WOORDEN- EN AFKORTINGENLIJST

| | |
|--------------------------------|---|
| amvb | algemene maatregel van bestuur |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CDM | Commissie Deskundigen Meststoffenwet |
| CV | Commanditaire vennootschap |
| Derogatiebeschikking 2022-2025 | Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2022, L 277) |
| Eerste derogatiebeschikking | Beschikking van de Commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (2005/880/EG) |
| fosfaatrecht | hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd (artikel 1, eerste lid, onderdeel za, van de Meststoffenwet) |
| Kaderrichtlijn Water (KRW) | Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PBEG 2000, L 327) |
| Lbv | Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Stcrt. 2023, 14992) |
| Lbv-plus | Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Stcrt. 2023, 15029) |
| Nationaal mestproductieplafond | De totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen per kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof, opgenomen in artikel 18a, eerste lid, van de Meststoffenwet. |
| Nitraatrichtlijn | Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PBEG 1991, L 375) |
| NVWA | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit |
| pluimveerecht | gemiddeld aantal kippen en kalkoenen, uitgedrukt in pluimvee-eenheden, dat op grond van hoofdstuk V in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden (artikel 1, eerste lid, onderdeel z, van de Meststoffenwet) |
| productierechten | varkensrecht, pluimveerecht of fosfaatrecht |
| RVO | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland |
| Sectoraal mestproductieplafond | De totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van melkvee, varkens of pluimvee, per kalenderjaar en uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof, opgenomen in artikel 18a, tweede, derde en vierde lid, van de Meststoffenwet. |
| Urm | Uitvoeringsregeling meststoffenwet |

| | |
|--------------|---|
| varkensrecht | gemiddeld aantal varkens, uitgedrukt in varkenseenheden, dat op grond van hoofdstuk V in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden (artikel 1, eerste lid, onderdeel y, van de Meststoffenwet) |
| VOF | vennootschap onder firma |
| WEcR | Wageningen Economic Research |
| WEnR | Wageningen Environmental Research |