

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Het wetsvoorstel is relevant voor de agrarische sector, en dan specifiek voor de agrarische veehouderijbedrijven.
- Daarnaast is het wetsvoorstel relevant voor de uitvoerende instanties van de Rijksoverheid (RVO en NVWA) en verschillende partijen uit de sector, zoals Rabobank, LTO, NMV, POV, NAJK, NOP, NPV en Biohuis.

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Veehouders, in het bijzonder houders van melkvee, varkens en pluimvee.
- Agrarische adviesbureaus
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- RVO
- NVWA

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- Met sectoren is gesproken over noodzaak tot aanpassen van de sectorale mestproductieplafonds.
- Het wetsvoorstel is afgestemd met RVO

1. Wat is het probleem?

- a) Wat is het probleem?

- In de derogatiebeschikking 2022-2025 die de Europese Commissie aan Nederland heeft verleend is de voorwaarde opgenomen dat vanaf 1 januari 2025 in Nederland niet meer dan 440,0 miljoen kg stikstof en 135,0 miljoen kg fosfaat aan dierlijke mest geproduceerd worden.
- Het in de Meststoffenwet (hierna: Msw) vermelde nationale mestproductieplafond wijkt hiervan af en moet worden aangepast.
- Tevens moeten de in de Msw vermelde mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee, de zogenoemde sectorale mestproductieplafonds, in lijn worden gebracht met het aangepaste nationale mestproductieplafond.
- Omdat de verwachting is (op basis van de CBS-monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest, 4^e kwartaalrapportage 2023) dat de mestproductie in 2025 de dan geldende mestproductieplafonds zal overschrijden, is Nederland verplicht om maatregelen te treffen om overschrijding van de plafonds te voorkomen.
- Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft geoordeeld dat de juridische grondslag voor het afkomen van fosfaatrechten (in de melkveehouderij) in geval van een bedrijfsoverdracht ontbreekt. Hierdoor vindt momenteel geen afoming plaats bij bedrijfsoverdrachten terwijl dit wel wenselijk is.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- Het nu in de Msw vermelde nationale mestproductieplafond is niet in overeenstemming met het nationale mestproductieplafond dat vanwege de derogatiebeschikking vanaf 1 januari 2025 van toepassing is.
- De nu in de Msw vermelde sectorale mestproductieplafonds zijn niet in lijn met en overschrijden het nationale mestproductieplafond dat vanaf 1 januari 2025 van toepassing is.
- De nationale mestproductie, uitgedrukt in fosfaat en stikstof, is naar verwachting hoger dan het nationale productieplafond dat vanaf 1 januari 2025 van toepassing is.
- Het CBb oordeelde in haar uitspraken van 28 februari 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:88) en 1 augustus 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:407) dat de juridische grondslag voor afoming bij bedrijfsoverdracht ontbreekt. Hierdoor is het nu niet mogelijk om fosfaatrechten af te romen bij een overdracht van een bedrijf of een deel van een bedrijf met fosfaatrechten.

c) Wat is de omvang van het probleem?

- De verwachting is dat de mestproductie in 2023 op basis van de meest recente cijfers van het CBS ongeveer 471 miljoen kg stikstof en 146 miljoen kg fosfaat zal zijn. Dit betekent dat bij een ongewijzigde mestproductie de excretie voor zowel stikstof als voor fosfaat het in 2025 geldende plafond op nationaal niveau met respectievelijk 31 miljoen kg stikstof (= ca. 6,6%) en 11 miljoen kg fosfaat (= ca. 7,5%) overschrijdt.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

n.v.t.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- Nederland is gehouden de derogatiebeschikking 2022-2025 op juiste wijze te implementeren en de derogatievoorwaarden na te leven. Zo niet, dan kan de Europese Commissie de derogatiebeschikking intrekken en een infractieprocedure tegen Nederland starten vanwege niet-implementatie dan wel niet-naleving van de derogatiebeschikking.
- Daarbij geldt dat als er geen maatregelen worden getroffen om te borgen dat de mestproductie onder de geldende mestproductieplafonds komt, de per 2025 geldende mestproductieplafonds worden overschreden. Dat betekent dat een generieke korting (wat borgt dat de totale mestproductie onder de plafonds wordt gebracht) toegepast zal moeten worden. De (politieke) wens is om een dergelijke generieke korting te voorkomen. Temeer omdat een generieke korting alle bedrijven raakt, ook de bedrijven die goed passen in een duurzaam landbouwsysteem, waardoor een deel van de bedrijven zal verdwijnen.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- Het doel is de derogatievoorwaarden juist te implementeren en te voldoen aan de voorwaarden die de Europese Commissie heeft verbonden aan de derogatie, zodat aan de Europeesrechtelijke verplichtingen worden voldaan.
- Hiermee wordt bijgedragen aan verbetering van de waterkwaliteit door de hoeveelheid in Nederland geproduceerde dierlijke mest te verlagen en het nationale mestoverschot te verminderen en daardoor de uit- en afspoeling van stikstof en fosfaat vanuit de landbouw te verminderen.

- Als gevolg van het afbouwpad in de derogatiebeschikking 2022-2025 en het vervallen van de derogatie in 2026 zal de mestplaatsingsruimte significant afnemen, waardoor het mestoverschot op bedrijven toeneemt. Hierdoor neemt de druk op de mestmarkt toe. De hoge druk op de mestmarkt en hoge mestafzetkosten verhogen de prikkel om meer mest te plaatsen dan is toegestaan. Een verlaging van de mestproductie vermindert het mestoverschot en draagt daarmee bij aan het voorkomen van niet-naleving van de mestregelgeving.
- Een efficiëntere inzet van het instrument om productierechten af te romen bij verhandeling en het voorkomen van een generieke korting
- Flexibeler aan te kunnen sluiten bij de dynamiek in de sectoren door te voorzien in de mogelijkheid de sectorale mestproductieplafonds en afromingspercentages op een later moment bij amvb vast te stellen.

- b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

- SDG 6 (schoon water en sanitair)
- SDG 12 (verantwoorde consumptie en productie)

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Beperking stellen aan de hoeveelheid dierlijke mest die in Nederland geproduceerd mag worden en het nemen van maatregelen zodat de hoeveelheid geproduceerde mest ook daadwerkelijk afneemt.

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

1. Wijzigingen van de mestproductieplafonds, zowel nationaal als sectoraal, in de Msw.
2. Maatregelen treffen om te borgen dat de mestproductieplafonds niet overschreden worden zonder een generieke korting op te leggen.
3. Flexibiliteit introduceren.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

T.a.v. 1 is er maar één optie, namelijk wijzigen Msw / implementeren van het (aangepaste) nationale mestproductieplafond en het daarmee in lijn brengen van de sectorale mestproductieplafonds. Bij de bepaling van de hoogtes van de sectorale plafonds heeft Nederland enige keuzevrijheid.

T.a.v. 2 gaat het om maatregelen die zien op het afromen bij overgang van fosfaat-, varkens- en pluimveerechten waardoor het aantal productierechten in de markt vermindert, daardoor minder dieren kunnen worden gehouden en de mestproductie beperkt wordt. Tevens gaat het om het - bij fosfaatrechten opnieuw - mogelijk maken van het afromen van productierechten in geval van een bedrijfsoverdracht. Voorgesteld wordt om zowel bij verhandeling als bij bedrijfsoverdracht met 30% af te romen. Momenteel wordt bij varkens- en pluimveerechten niet afgeroomd, noch bij verhandeling noch bij bedrijfsoverdracht. Alleen bij verhandeling van fosfaatrechten wordt momenteel afgeroomd met 10%. Bij bedrijfsoverdracht werd tot begin 2023 ook afgeroomd op fosfaatrechten, in verband met eerder genoemde CBb-uitspraak is dat gestopt.

T.a.v. 3 gaat het om het opnemen van een delegatiegrondslag in de Msw om de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds en de hoogte van de afromingspercentages op een later moment bij amvb te kunnen vaststellen.

- c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

n.v.t.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- De hoeveelheid mest die in Nederland vanaf 2025 op nationaal en sectoraal niveau geproduceerd mag worden is lager dan de hoeveelheid mest die in 2023 waarschijnlijk geproduceerd wordt (bron: CBS-monitor).
- De Nederlandse veehouderij zal de hoeveelheid mest die geproduceerd wordt moeten verminderen.
- Ten dele zal dit gerealiseerd worden door bij overdracht van productierechten (fosfaat-, varkens of pluimveerechten) een deel daarvan af te romen.
- Daarnaast zal de mestproductie afnemen als gevolg van een afname van de veestapel doordat bedrijven deelnemen aan bedrijfsbeëindigingsregelingen (Lbv en Lbv-plus), en door aanpassingen in het veevoer.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Bedrijfseffectentoets
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoets door RVO en NVWA
- Toetsing van de regeldruk door Adviescollege Toetsing Regeldruk

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

- Wijziging van de Msw zodat de daarin vermelde mestproductieplafonds (nationaal en sectoraal) in lijn worden gebracht met de voorwaarden uit de derogatiebeschikking 2022-2025.
- Het afromen van productierechten (fosfaat-, varkens en pluimveerechten) bij overgang van zowel losse productierechten als een overdracht van een bedrijf met productierechten (overdracht binnen familieverband uitgezonderd), zodat de mestproductie afneemt.
- Het opnemen van een delegatiegrondslag waardoor de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds en de hoogte van het afromingspercentage bij amvb worden vastgesteld, zodat sneller ingespeeld kan worden op ontwikkelingen die de mestproductie raken.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- *doeltreffendheid en doelmatigheid;*
- *uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);*
- *brede maatschappelijke impact?*

- Door de hoogte van de mestproductieplafonds in de Msw vast te leggen wordt voldaan aan de voorwaarde van de derogatiebeschikking.
- Implementatie van de plafonds in combinatie met de afromingsmaatregelen die worden getroffen is (ook) nodig om te borgen dat de plafonds niet worden overschreden.
- De invoering van afroming bij overdracht van varkens- en pluimveerechten en in geval van bedrijfsoverdracht vergt de nodige inspanning van RVO. Door RVO tijdig te betrekken bij het voorstel is het wel realiseerbaar.
- Het wetsvoorstel moet nog afgestemd worden met de NVWA, maar de voorgestelde wijzigingen van plafonds en afromingspercentage zijn naar verwachting niet van invloed zijn op de handhaafbaarheid van de productierechtenstelsels omdat de NVWA voor de handhaving van die stelsels uitgaat van het productierecht dat blijkt de registratie van RVO.nl op een bedrijf rust. Het afromingspercentage dat bij die registratie is toegepast is daarop niet van invloed.
- Door productierechten (fosfaat-, varkens- en pluimveerechten) af te romen bij overdracht (buiten familieverband) wordt aangesloten bij de dynamiek in de sectoren

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

en worden niet alle bedrijven geraakt zoals bij een generieke korting. Per saldo neemt de mestproductie af doordat er minder rechten in de markt komen.

- De delegatiegrondslag voor de sectorale mestproductieplafonds maakt het eenvoudiger de verdeling van de productieruimte tussen de sectoren aan te passen zodat flexibeler kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen. Door een delegatiegrondslag met betrekking tot de afromingspercentages op te nemen wordt het in de toekomst ook eenvoudiger mogelijk om, als de situatie dat toelaat, afromingspercentages te wijzigen.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

n.v.t.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

n.v.t.