

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

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

2 Aanleiding en doel

2.1 Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking

De wet en de daarop gebaseerde regelgeving draagt bij aan het verwezenlijken van de doelen van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PBEG 1991, L 375; hierna: de Nitraatrichtlijn). De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn.

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

2.2 Nationaal mestproductieplafond

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

2.3 Sectorale mestproductieplafonds

¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2022, L 277).

² 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).

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

2.4 Productierechten

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

Met de afschaffing van productierechten voor rundvee in 2005 werd het stelsel van productierechten vereenvoudigd en resteerden vanaf 2006 alleen nog varkens- en pluimveerechten. Tot 2015 werd de omvang van de melkveestapel begrensd door het Europese stelsel van melkquota. Na de afschaffing van dit stelsel nam de omvang van de melkveestapel snel toe en werd de maximaal toegestane hoeveelheid mest voor melkvee overschreden. Om de omvang van de melkveestapel te beteugelen, en om de derogatie te behouden, is op 1 januari 2018 het stelsel van fosfaatrechten⁵ in werking getreden.

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

2.5 Derogatiebeschikking 2022-2025

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

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

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

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

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

2.6 Afname mestplaatsingsruimte

Aan het verlenen van derogatie heeft de Europese Commissie, naast voorwaarden over de hoogte van het nationale mestproductieplafond, ook andere voorwaarden verbonden. Daarbij gaat het onder meer om de afbouw van de derogatie, het invoeren van bufferstroken, het aanwijzen van met nutriënten verontreinigde gebieden en een versnelde afbouw van derogatie in deze gebieden. Als gevolg hiervan is de plaatsingsruimte voor mest in Nederland afgenomen.

2.7 Druk op de mestmarkt

Als gevolg van de afbouw van de derogatie neemt de plaatsingsruimte voor mest in Nederland af en de druk op de mestmarkt toe. Die druk zal nog verder toenemen als Nederland in 2026 niet langer gebruik kan maken van de derogatie en overal voldaan moet worden aan de norm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare uit de Nitraatrichtlijn. Om de druk op de mestmarkt te verlichten heeft het kabinet op 5 april 2024 een 'Plan van aanpak mestmarkt' gepresenteerd.⁶ Hierin zijn elementen opgenomen die moeten bijdragen aan de verlaging van de mestproductie, ondersteunend zijn aan de transitie van de landbouw en de export en mestverwerking bevorderen. Met name die elementen die zien op de verlaging van de mestproductie zullen ertoe leiden dat er een nieuw evenwicht ontstaat op de mestmarkt.

Op basis van de CBS-monitor fosfaat- en stikstofuitscheiding in dierlijke mest, vierde kwartaalrapportage 2023 verwacht het kabinet dat de mestproductie in 2025 de dan geldende nationale mestproductieplafonds voor stikstof en fosfaat zal overschrijden. Daarom zal Nederland maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat deze plafonds niet worden overschreden. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mestproductieplafonds die gelden met ingang van 2025 in de wet te verankeren en daarnaast maatregelen te treffen om te borgen dat de mestproductie in Nederland deze plafonds niet overschrijdt. Deze voorstellen worden in paragraaf 3 toegelicht.

Met deze voorstellen wordt ook invulling gegeven aan die elementen uit het Plan van aanpak mestmarkt die zien op de verlaging van de mestproductie. Daar komt bij dat het afromingsinstrument ook op de langere termijn de mogelijkheid biedt om in te spelen op ontwikkelingen op de mestmarkt en kan helpen om de balans op die markt te herstellen. Ook als de mestproductie de geldende mestproductieplafonds niet (meer) overschrijdt.

3 Wijzigingsvoorstellen

3.1 Mestproductieplafonds

3.1.1 Nationaal mestproductieplafond

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

⁶ Bijlage bij Lijst van vragen en antwoorden over de mestmarktcrisis (Kamerstukken II 2023/24, 33 037, nr. 533)

worden, te weten 440,0 miljoen kilogram stikstof en 135,0 miljoen kilogram fosfaat. Een verdere verlaging is nu niet noodzakelijk.

3.1.2 Sectorale mestproductieplafonds

Een gewijzigd nationaal mestproductieplafond heeft ook gevolgen voor de in artikel 18a, tweede, derde en vierde lid, van de wet opgenomen mestproductieplafonds voor de sectoren melkvee, varkens en pluimvee. Hoewel de derogatiebeschikking geen specifieke voorwaarden stelt ten aanzien van de maximale hoeveelheid mest die de verschillende sectoren mogen produceren, mag de som van deze zogenoemde sectorale mestproductieplafonds niet hoger zijn dan de op nationaal niveau toegestane maximale hoeveelheid dierlijke mest (het nationaal mestproductieplafond). Met de huidige sectorale mestproductieplafonds is daar wel sprake van, als gevolg waarvan ook deze mestproductieplafonds in overeenstemming met de derogatiebeschikking moeten worden gebracht. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met andere dierlijke sectoren. Hoewel voor deze 'overige' sectoren in de wet geen sectoraal mestproductieplafond is vastgesteld, wordt de door deze sectoren geproduceerde mest wel meegerekend in de nationale mestproductie. Onder het nationale mestproductieplafond moet dan ook bij het vaststellen van de hoogte van de sectorale mestproductieplafonds mestproductieruimte beschikbaar blijven voor de categorie 'overige' sectoren. Dit alles betekent dat de sectorale mestproductieplafonds gewijzigd moeten worden.

Bij de vaststelling van de sectorale mestproductieplafonds eind 2023 voor het jaar 2024 was de verdeling van de uit de derogatiebeschikking volgende nationale mestproductieruimte over de drie sectoren relatief eenvoudig. Zowel de totale mestproductie als de productie van elk van de drie sectoren lag onder het productieniveau van 2020 en de sectorplafonds konden dan ook, net als het nationale mestproductieplafond, op het productieniveau van 2020 worden vastgesteld. Op basis van voorlopige cijfers van het CBS over de verwachte mestproductie in 2023 is de inschatting echter dat het per 2025 vanwege de derogatiebeschikking verlaagde nationale mestproductieplafond in 2025 zeer waarschijnlijk wel wordt overschreden. Dit betekent dat de verdeling van de in 2025 beschikbare mestproductieruimte over de sectoren melkvee, varkens en pluimvee voor alle drie de sectoren gevolgen zal hebben. Voorgesteld wordt om alle vanaf 2025 geldende sectorale mestproductieplafonds met hetzelfde percentage te verlagen als waarmee het nationale mestproductieplafond vanwege de derogatiebeschikking verlaagd wordt (dat wil zeggen minus 10,09% voor stikstof en minus 10,42% voor fosfaat). Hiermee draagt elk van de sectoren bij aan de verlaging van de mestproductie en komt er geen verhoudingsgewijs zwaardere last te rusten op één of meerdere sectoren. In tabel 1 is weergegeven wat deze procentuele verlaging betekent voor de sectorale mestproductieplafonds.

Tabel 1: De nu geldende mestproductieplafonds en de voor 2025 voorgestelde mestproductieplafonds

		Mestproductieplafonds	
mln. kg		2024	2025
Fosfaat	Nationaal	150,7	135,0
	Melkvee	73,6	65,9
	Varkens	36,7	32,9
	Pluimvee	24,1	21,6
	Overig ¹	16,3	14,6
Stikstof	Nationaal	489,4	440,0
	Melkvee	286,5	257,6
	Varkens	91,8	82,5
	Pluimvee	54,7	49,2
	Overig ¹	56,4	50,7

¹ Voor 'overig' geldt geen mestproductieplafond; daarvoor resteert de productieruimte die het verschil is tussen het nationale mestproductieplafond en de sectorale mestproductieplafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

3.1.3 *Delegatiegrondslag sectorale mestproductieplafonds.*

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

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

3.2 *Verlaging productierechten*

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

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

Een alternatief instrument is het toepassen van een generieke korting. Dat instrument is geregeld in titel 5b van hoofdstuk V van de wet (artikel 33Ab voor melkvee en 33Ac voor varkens en pluimvee). Een generieke korting borgt dat wanneer een overschrijding van een sectoraal mestproductieplafond is geconstateerd het aantal varkens-, pluimvee of fosfaatrechten wordt verlaagd waardoor er minder dieren mogen worden gehouden en de mestproductie in overeenstemming wordt gebracht met het betreffende sectorale mestproductieplafond. Binnen de

varkens- en pluimveehouderij heeft een generieke korting zijn weerslag op alle bedrijven. In de melkveehouderij is een generieke korting alleen van toepassing voor de niet-grondgebonden bedrijven. Dit zijn bedrijven die, gelet op de fosfaatruimte, de op het bedrijf geproduceerde mest niet volledig op het eigen land kunnen aanwenden en een deel moeten afvoeren.

Gelet op de aangenomen motie van het lid Grinwis⁷ waarin wordt opgeroepen al het mogelijke te doen om een generieke korting op de fosfaatrechten te voorkomen, beoogt het kabinet hier mede aan te voldoen door voor te stellen het afromen van productierechten effectiever in te zetten en aan te sluiten bij de dynamiek in de markt van productierechten. Door aan te sluiten bij die dynamiek worden alleen die bedrijven 'geraakt' die handelen in rechten of een bedrijf met rechten overdragen aan een andere landbouwer. Een generieke korting treft alle bedrijven, voor fosfaatrechten de niet-grondgebonden bedrijven. Een deel van de bedrijven zal de gevolgen van die korting niet kunnen dragen en zal verdwijnen, wat ook bedrijven kunnen zijn die goed passen in een duurzaam landbouwsysteem. Voor het effectiever inzetten van het instrument afromen wordt een aantal maatregelen voorgesteld, die hierna worden toegelicht.

3.2.1 Afromen bij de overgang van productierechten

Op enkele uitzonderingssituaties na vindt bij de overgang van fosfaatrechten nu al 10% afroming plaats (artikel 32a van de wet). Dat is anders bij de varkens- en pluimveerechten (artikel 32 van de wet), waar op dit moment uitsluitend is voorzien in de mogelijkheid om deze rechten af te romen als er sprake is van een 'dreigende overschrijding' van het betreffende sectorale mestproductieplafond. Omdat het de verwachting van het kabinet is dat zonder maatregelen het nationale mestproductieplafond in 2025 zal worden overschreden, is afroming bij overgang van productierechten, ook in de varkens- en pluimveehouderij, noodzakelijk. Daarom wordt het 'Plan van aanpak mestmarkt' voorgesteld artikel 32 van de wet te wijzigen en te bepalen dat, behoudens enkele uitzonderingssituaties (waarover meer in paragraaf 3.2.2 en 3.2.3), bij de overgang van varkens- en pluimveerechten net als bij de overgang van fosfaatrechten afroming plaatsvindt en dat het afromingspercentage wordt vastgesteld op 30%.

Daarnaast wordt – opnieuw overeenkomstig het genoemde plan van aanpak mestmarkt - voorgesteld het afromingspercentage bij de overgang van fosfaatrechten te verhogen tot 30% en ditzelfde afromingspercentage ook bij de overgang van varkens- en pluimveerechten toe te passen. Het verhogen van het afromingspercentage is in de motie Grinwis⁸ ook als voorbeeld genoemd als een mogelijk in te zetten maatregel. Het kabinet is zich ervan bewust dat 30% een relatief hoog percentage is, zeker voor die sectoren waarin sprake is van relatief veel jaarlijkse lease van productierechten. Een lager percentage zal er echter toe leiden dat de bijdrage van deze maatregel aan het verminderen van de mestproductie in Nederland waarschijnlijk te gering is om een generieke korting te voorkomen. Een hoger percentage daarentegen zal de handel in productierechten naar verwachting doen verlammen, waardoor er nauwelijks meer sprake zal zijn van een bijdrage aan het verminderen van de mestproductie. Een percentage van 30% in alle drie de sectoren lijkt daarom het meest effectief.

De inschatting is dat bij een afromingspercentage van 20% van de productierechten buiten familieverband eind 2025, bij een gelijkblijvend aantal transacties als in 2023, de hoeveelheid stikstof met circa 6,4 miljoen kg stikstof en circa 2,5 miljoen kg fosfaat afneemt. Bij een afroming van 30% is de verwachte afname circa 9,3 miljoen kg stikstof en circa 3,6 miljoen kg fosfaat. De inschatting is dat de mestproductie met een afromingspercentage van 20% niet voldoende afneemt om een generieke korting te voorkomen. Daarom is het voorstel om het afromingspercentage op 30% vast te stellen.

3.2.2 Uitzonderingen op de afromingsplicht bij overgang van productierechten

Niet in alle gevallen van overgang van productierechten vindt afroming plaats. Bij overgang van fosfaatrechten blijft afroming namelijk achterwege als er sprake is van een overgang van fosfaatrechten door erfopvolging of in familieverband. Voorgesteld wordt om op gelijke wijze ook

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 142

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 142

bij de overgang van varkens- en pluimveerechten door erfopvolging of in familieverband af te zien van afroming.

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

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

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

Daarnaast wordt voorgesteld om bij de zogenaamde kortdurende lease, het heen- en terugleasen van rechten binnen een kalenderjaar van de ene naar de andere landbouwer en vice versa, voor varkens- en pluimveerechten net als bij fosfaatrechten slechts één keer af te romen. Doel van deze overgang is om uitsluitend de benutbaarheid van de overeengekomen hoeveelheid rechten voor het betreffende kalenderjaar over te dragen. Er is geen reden om dat bij varkens- en pluimveerechten anders te regelen.

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

3.2.3 Afromen productierechten bij bedrijfsoverdrachten

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

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) volgde deze werkwijze aanvankelijk ook, maar oordeelde in haar uitspraken van 28 februari 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:88) en 1 augustus 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:407) echter dat de juridische grondslag voor afroming bij bedrijfsoverdracht ontbreekt. Bij een bedrijfsoverdracht, waaronder samenvoeging of (af)splitsing, gaan de productierechten volgens het CBb namelijk niet over naar een ander bedrijf in de zin van de wet. Productierechten rusten overeenkomstig artikel 23, derde lid, van de wet namelijk op een

bedrijf, en het bedrijf (het geheel van productie-eenheden, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder i, van de wet) blijft ongewijzigd. Het betreffende (deel van het) bedrijf wordt veelal op dezelfde locatie voortgezet en voor het fosfaatrecht is niet bepalend door wie of welke entiteit dat bedrijf wordt gevoerd. Hieruit volgt dat bij overdracht, waaronder samenvoeging en (af)splitsing, van bedrijven in beginsel geen sprake is van overgang van productierechten naar een 'ander bedrijf' in de zin van artikel 25 van de wet en rechten niet op grond van artikel 32a kunnen worden afgeroomd.

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

Om ook bij bedrijfsoverdrachten, buiten familieverband, productierechten af te kunnen romen, wordt voorgesteld dat op het bedrijf rustende productierechten bij een bedrijfsoverdracht standaard worden afgeroomd (artikel 33, eerste lid). Dit draagt bij aan het zoveel mogelijk voorkomen van overschrijding van de mestproductieplafonds. Daarnaast is dit wenselijk om constructies te voorkomen waarbij afroming bij de overgang van 'losse' productierechten wordt vermeden. Om de effectiviteit van de afromingsmaatregel te borgen wordt afroming alleen in specifieke gevallen achterwege gelaten. Bij dergelijke constructies kan worden gedacht aan het (tijdelijk) huren of kopen van een bedrijf of een deel daarvan met bijbehorende productierechten in plaats van het alleen verwerven van productierechten, om daarmee het afromen van productierechten te voorkomen. Het afromingspercentage bij deze bedrijfsoverdrachten wordt hierbij net als bij de overgang van 'losse' productierechten vastgesteld op 30%. Het gaat hierbij dan niet alleen om fosfaatrechten, maar ook om de varkens- en pluimveerechten. Ook deze maatregel, die neerkomt op de eerder door RVO bij bedrijfsoverdrachten gehanteerde afromingslijn, beoogt dus bij te dragen aan het voorkomen van een overschrijding van mestproductieplafonds.

3.2.3.1 Bedrijfsoverdrachten

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

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

Hierbij gaat het allereerst om de overdracht van een bedrijf met productierechten aan een derde, zoals eigendomsoverdracht, verhuur en verpachten (tweede lid, onder a). Daarnaast gaat het om de wijziging van de rechtsvorm die het bedrijf voert (tweede lid, onder b). Te denken valt aan het

omzetten van een eenmanszaak in een maatschap of een BV, de inbreng van een bedrijf (waarop de productierechten rusten) in een maatschap, commanditaire vennootschap (hierna: CV), vennootschap onder firma (hierna: VOF) of rechtspersoon, of aan het ontbinden van een vennootschap waarbij de vennoten al dan niet zelfstandig (een deel van) het bedrijf blijven voeren. In dergelijke gevallen wordt het bedrijf (waarop de productierechten rusten) ingebracht in een andere juridische entiteit (zoals de maatschap of BV), of wordt het bedrijf met productierechten verdeeld over vennoten dan wel afgesplitst.

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

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

3.2.3.2 Moment registratie bedrijfsoverdracht

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

Het nieuwe derde lid stelt voor dat beide landbouwers, dus zowel de oude als de nieuwe of gewijzigde landbouwer, van de bedrijfsoverdracht kennisgeven aan Onze Minister. Pas na registratie van deze kennisgeving kan aanspraak gemaakt worden op het op het bedrijf rustende productierecht. De rechtsgevolgen van de registratie werken echter terug tot het tijdstip van de bedrijfsoverdracht. Dit betekent in de praktijk dat RVO de rechten die na afoming resteren (tenzij sprake is van een uitzondering op het afomen, waarover meer in paragraaf 3.2.4) vanaf het moment van de bedrijfsoverdracht, en dus met terugwerkende kracht, overzet op de nieuwe

landbouwer. Het gaat hier om het moment waarop de bedrijfsoverdracht heeft plaatsgevonden, wat afhankelijk van de vorm van de overdracht kan verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan het moment van wijziging van de statuten, inschrijving in de openbare registers, passeren van een akte bij de notaris, het opmaken van een maatschapsakte of moment van aandelenoverdracht. Anders dan bij de overgang van 'losse' productierechten (artikel 28), werken de effecten van de registratie dus terug tot het moment van de bedrijfsoverdracht. Dat is logisch, omdat de productierechten niet afzonderlijk overgaan, maar blijven rusten op het bedrijf. De kennisgeving is voor de registratie noodzakelijk, omdat RVO moet kunnen beoordelen of er reden is geen afroming toe te passen (vijfde lid). De nieuwe of gewijzigde landbouwer kan de productierechten daarom niet eerder dan op het moment van registratie benutten (vierde lid). Op dat moment is de eventuele verlaging van de op het bedrijf rustende productierechten immers pas verwerkt. Het is daarom ook in het belang van de landbouwer om deze kennisgeving zo snel mogelijk, en in ieder geval binnen 30 dagen na de overdracht, te doen.

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

3.2.4 Uitzonderingen op de afromingsplicht productierechten bij bedrijfsoverdracht

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

Met dit voorstel komt de huidige uitzondering voor de verkrijging van een bedrijf onder algemene titel in artikel 33, vijfde lid (oud) te vervallen. De reden daarvoor is dat deze huidige uitzondering, die zijn oorsprong vindt in de Wet herstructurering varkenshouderij (Stb. 1998, 236), te ruim is. In het kader van de totstandkoming van die wet is toegelicht dat de afroming niet zou plaatsvinden bij bedrijfsoverdrachten binnen familieverband en ingevolge het erfrecht en huwelijksvermogensrecht.⁹ In de uitwerking van het huidige artikel 33 (oud) overeenkomstig die wet, heeft dit vervolgens geresulteerd in de algemene bepaling dat afroming niet van toepassing is op verkrijging van een bedrijf onder algemene titel.¹⁰ Met deze formulering is de uitzondering die bedoeld was voor overdrachten ingevolge het huwelijks- en erfrecht echter breder geworden dan nu wenselijk. Het uitzonderen van alle verkrijgingen onder algemene titel zou betekenen dat ook bijvoorbeeld overdracht ingevolge fusie en splitsing is uitgezonderd, en dat zou het effect van de afromingsmaatregel tenietdoen.

De uitzondering op het afromen in dit wetsvoorstel wordt daarom concreet beperkt tot overdracht binnen familieverband: van bloed- en aanverwanten tot en met de derde graad, binnen het huwelijk of in geregistreerd partnerschap en als de landbouwer zelf deelneemt in het nieuwe of

⁹ Kamerstukken II 97/98, 25 746, nr. 24

¹⁰ Kamerstukken II 04/05, 30 004, nr. 3

gewijzigde bedrijf. Hierbij wordt aangesloten bij het uitzonderen van afroming in geval van overgang van productierechten. Hiermee blijft het mogelijk dat ook jonge landbouwers die een bedrijf willen overnemen van een naast familielid, dit kunnen doen zonder dat zij hiervoor extra rechten moeten verwerven en financieren en wordt voorkomen dat bedrijfsopvolging wordt belemmerd. Zie hierover ook meer in paragraaf 3.2.1.

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

Daarentegen vindt wel afroming plaats als een (deel van een) bedrijf met bijbehorende productierechten wordt overgedragen aan of ingebracht wordt in een rechtspersoon, zoals een BV of een NV. Ook als de inbrenger zelf (of een persoon met wie de inbrenger een bloed- of aanverwantschap heeft) een aandeel heeft in deze BV of NV. Ditzelfde geldt als wijzigingen in de overwegende zeggenschap van een rechtspersoon optreden. De reden hiervoor is dat een dergelijke rechtspersoon zelfstandig schulden en bezittingen heeft en zelfstandig verplichtingen aan kan gaan. De rechtspersoon wordt bij een bedrijfsoverdracht *zélf* eigenaar/gebruiker van de gebouwen en de grond. Bij een eenmanszaak, VOF, CV of maatschap wordt de ondernemer (al dan niet binnen een samenwerkingsverband) *privé* eigenaar/gebruiker van gebouwen en grond.

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

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

Tot slot wordt het met het voorgestelde zevende lid mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over het moment van de bedrijfsoverdracht, de invulling van het begrip bedrijfsoverdracht en de uitzonderingen op de afromingsplicht daarbij, bedoeld in het eerste, tweede en vijfde lid. Dit is nodig om eventuele onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot (de reikwijdte van) de bedrijfsoverdracht (eerste en tweede lid) dan wel de uitzonderingen op de afromingsplicht (vijfde lid) te kunnen verhelderen. Voor de uitzonderingen is deze mogelijkheid daarnaast nodig om

te voorkomen dat nieuwe (tijdelijke) constructies rondom de genoemde vormen van overdracht in het leven worden geroepen om afroming te ontgaan. Hierbij kan worden gedacht aan het inbrengen van een bedrijf in een maatschap, waarbij wordt geregeld dat de uitzondering in het vijfde lid, onder d of e, van toepassing is, en die betreffende vennoot vervolgens uittreedt. Om dergelijke situaties te voorkomen kunnen nadere regels worden gesteld, zoals een voorwaarde over het, behoudens uitzonderingen, niet binnen een bepaalde periode mogen uittreden van de betreffende vennoot. [PM: Om oneigenlijke constructies te voorkomen en tegelijkertijd recht te doen aan de huidige en toekomstige realiteit van bedrijfsoverdracht, zal naar aanleiding van de consultatie van dit wetsvoorstel bezien worden op welke wijze de hier beschreven afbakening nadere invulling behoeft.]

3.2.5 Jonge landbouwers

Jonge landbouwers zijn onmisbaar voor een vitaal platteland. De vernieuwing die zij met zich meebrengen is belangrijk voor de toekomstige sociale, economische en ecologische duurzaamheid van plattelandsgebieden, de voedselzekerheid en strategische autonomie in Nederland en in de Europese Unie. Om (jonge) landbouwers in staat te stellen het familiebedrijf over te nemen en voort te zetten vindt er geen afroming van productierechten plaats bij een bedrijfsoverdracht in familieverband (tot de derde graad) en bij erfopvolging. Ook bij ontbinding van bijvoorbeeld een ouder/kind maatschap is er geen sprake van afroming als de zoon of dochter het bedrijf zelf voortzet. Hiermee blijft het mogelijk dat ook jonge landbouwers die een bedrijf willen overnemen van een naast familielid dit kunnen doen zonder dat zij hiervoor extra rechten moeten verwerven en financieren. Evenmin vindt er afroming plaats bij de overgang van losse productierechten binnen familieverband (tot de derde graad). Dit is anders in het geval de (jonge) landbouwer ervoor kiest om het bedrijf na overname verder te laten groeien en daarvoor rechten wil kopen of leasen van een andere landbouwer, waarmee geen bloed- of aanverwantschap bestaat. In dat geval vindt er wel afroming plaats, waarbij door te kiezen voor koop of langjarige lease deze maar éénmalig wordt toegepast. Het kabinet zal de gevolgen van de afromingsmaatregel voor de financieringslast voor jonge landbouwers in de komende periode nadrukkelijk monitoren, met het oog op het voorkomen van excessen in de markt. Tot slot kunnen jonge landbouwers ook een beroep doen op de subsidieregeling 'Vestigingssteun voor jonge landbouwers'.

3.2.6 Delegatiegrondslag hoogte afromingspercentages.

Om op zo kort mogelijke termijn al effect te merken van de (verhoogde) afromingspercentage, wordt voorgesteld het afromingspercentage bij wet vast te stellen. Het gevolg daarvan is dat bij iedere gewenste aanpassing hiervan, ook bij een verlaging, een wetswijziging noodzakelijk. Het is de wens van het kabinet om een wijziging van het afromingspercentage in de toekomst sneller door te kunnen voeren, om adequater in te kunnen spelen op ontwikkelingen binnen een sector die van invloed zijn op de mestproductie in Nederland. Op basis van reguliere periodieke monitoring wordt de mestproductie in Nederland gevolgd. Daarom wordt voorgesteld om de hoogte van de afromingspercentages vanaf een later moment bij amvb vast te stellen. Zo kan op enig moment als blijkt dat de mestproductie onder het geldende sectorplafond komt en de druk op de Nederlandse mestmarkt dit toelaat, het betreffende afromingspercentage via een amvb sneller worden aangepast. Daarbij kan dus rekening worden gehouden met de mate waarin een sector bijdraagt aan de druk op de Nederlandse mestmarkt. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat het afromingspercentage voor overgang van pluimveerechten eerder wordt verlaagd dan de betreffende percentages bij de overgang van varkensrechten en fosfaatrechten. Hierbij wordt voorgesteld de hoogte van de afromingspercentages te maximeren op 30%. Op die manier kan in de toekomst niet een hoger percentage worden gehanteerd dan nu bij inwerkingtreding van deze wijziging wordt voorgesteld. De reden voor deze getrapte aanpak is dezelfde als toegelicht in 3.1.3 voor het vaststellen van de hoogte van de sectorale productieplafonds.

3.3 Overige wijzigingen

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

4 Europese aspecten

4.1 *Verplichting tot implementatie*

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

4.2 *Staatssteun*

PM.

4.3 *Technische voorschriften*

PM.

4.4 *Eigendomsregulering bij afoming productierechten*

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

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

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

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

De *legitimiteitstoets* houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. Ook hieraan wordt voldaan. Naar het oordeel van het kabinet wordt het afomen bij verhandeling van varkens- en pluimveerechten en bij bedrijfsoverdrachten evenals de verhoging van het afomingspercentage van fosfaatrechten, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van betrokken landbouwers, gerechtvaardigd. Namelijk door het

milieubelang (bescherming en verbetering waterkwaliteit) dat is gediend met naleving van de mestproductieplafonds en door het belang van zowel de agrarische sector als geheel als het bredere economische belang mede gelet ook op toeleverende en verwerkende bedrijven dat wordt gediend met het zoveel mogelijk voorkomen van een generieke korting. Daarnaast dragen de bepalingen omtrent afkomen ook bij aan vermindering van de druk op de mestmarkt en vermindering van de fraudedruk als gevolg van die druk op de mestmarkt. Ook op die wijze draagt het wetsvoorstel bij aan de waterkwaliteit in Nederland.

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

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

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

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

Als er sprake is van een overdracht van een (deel) van een bedrijf met productierechten kan de hoogte van het afomingspercentage van invloed zijn op de waarde van het bedrijf. De landbouwer die het bedrijf overneemt, kan immers minder dieren houden dan de stalcapaciteit die hij overneemt. Hij moet dan óf minder dieren gaan houden dan de stalcapaciteit die hij heeft, óf extra productierechten verwerven. Dit is ten tijde van de overdracht echter bekend, zodat hij daar met

de invulling van de bedrijfsvoering rekening mee kan houden. Landbouwers hebben de vrijheid om te besluiten een bedrijf te doen overgaan. Als overnemende partij zal een landbouwer, om meer dieren te kunnen houden, deze later in het jaar alsnog moeten verwerven, waarbij bekend is dat de prijs van die rechten kan fluctueren. Ook hier wordt niet verwacht dat het effect van het wetsvoorstel op de waarde van bedrijven tot individuele en excessieve lasten zal leiden.

Gelet op het bovenstaande zal de mate waarin een individu wordt geraakt door de inmenging in het eigendomsrecht beperkt zijn. Gezien het doel van de maatregel, wetende dat de mestproductieplafonds in 2025 zonder het treffen van maatregelen overschreden zullen worden en de bezwaren die kleven aan een generieke korting, is het kabinet van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen over het afromen voldoen aan het evenredigheidsvereiste.

5 Bedrijfs- en milieueffecten

5.1 Bedrijfseffecten

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

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

De verhoging van het afomingspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van productierechten (fosfaatrechten en varkens- en pluimveerechten). Mogelijk zullen de lasten van de verhoging van het afomingspercentage (gedeeltelijk) worden verdisconteerd in de verkoopprijs van productierechten. Tegelijkertijd zal een dergelijke prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het prijseffect van het afomingspercentage maar een beperkte rol speelt in de prijsvorming als geheel.

Het effect dat de verhoging van het afomingspercentage kan hebben op de marktprijs van fosfaatrechten, kan gevolgen hebben voor de vermogenspositie van degene van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is en van degene naar wiens bedrijf het fosfaatrecht overgaat. Deze financiële consequenties zullen in de markt worden bepaald. De gevolgen van een verhoging van het afomingspercentage doen zich vooral voor in de situatie dat een landbouwer bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onvoldoende fosfaatrechten heeft om de gewenste hoeveelheid melkvee te houden, als een landbouwer ervoor kiest het aantal stuks melkvee dat wordt gehouden uit te breiden, of als een landbouwer zijn bedrijf overdraagt aan een andere landbouwer (buiten familieverband). Ook landbouwers die jaarlijks een deel van de benodigde rechten leasen kunnen geraakt worden door deze maatregel.

In 2023 is circa 252.400 kg fosfaat afgeroomd bij een afomingspercentage van 10%. Dit betrof in totaal circa 13.511 transacties met gemiddeld 311 kg fosfaatrechten per transactie. Bij transacties met varkens en pluimveerechten was er in 2023 geen sprake van afoming. Het totaal aantal transacties waarbij varkensrechten zijn overgedragen was in 2023 1.279 met gemiddeld 791 varkens eenheden per transactie. Bij pluimveerechten betrof het circa 1.295 transacties met gemiddeld 9.308 pluimveerechten per transactie. Welk gedeelte van deze transacties binnen familieband is, is niet bekend.

Van 1 januari 2018 tot 28 februari 2023 werd bij een overdracht van een bedrijf, overdracht van een deel van een bedrijf (splitsing/afsplitsing) of bij het samenvoegen van twee bedrijven in beginsel fosfaatrechten afgeroomd. Bij een bedrijfsoverdracht, samenvoeging, (af)splitsing aan een echtgenoot of geregistreerd partner of een landbouwer in de eerste, tweede of derde graad bloed- of aanverwantschap en bij erfopvolging blijft afoming achterwege. Zoals in paragraaf 3.2.3 is toegelicht, oordeelde het CBb in 2023 geoordeeld dat er onvoldoende juridische basis is om bij

bedrijfsoverdrachten, waaronder samenvoegingen en (af)splitsingen, fosfaatrechten af te romen. Deze wetswijziging zorgt dat ook in die gevallen productierechten worden afgeroomd en voorkomt daarmee dat afroming bij de overgang van productierechten wordt omzeild. Daarbij worden nadere regels gesteld over de situaties waarin afroming plaatsvindt. De gevolgen van deze wijziging zijn beperkt, omdat RVO tot eind februari 2023 al fosfaatrechten afroomde bij bedrijfsoverdracht.

PM [effecten afromen van pluimvee- en varkensrechten worden tijdens de internetconsultatie nog berekend]

5.2 *Regeldruk en administratieve lasten*

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

5.3 *Milieueffecten*

De wijzigingen ten aanzien van de mestproductieplafonds en het afromen van productierechten in het wetsvoorstel hebben tot doel te borgen dat aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking wordt voldaan met het oog op de doelen van de Nitraatrichtlijn. Daarbij wordt beoogd de mestproductie zodanig te reguleren dat via de productierechtenstelsels en de sectorale mestproductieplafonds geborgd wordt dat de mestproductie het nationale mestproductieplafond niet overschrijdt (zie ook paragraaf 2.4). Het reguleren van deze productie draagt tevens bij aan het verlichten van de druk op de mestmarkt en daarmee aan de naleving van andere delen van de meststoffenregelgeving. De milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard.

6 Uitvoering en handhaving

PM

7 Overgangsrecht

PM

8 Advies en consultatie

PM

9 Inwerkingtreding

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

verschillende afromingspercentage bij amvb worden vastgesteld. Artikel II treedt daarom op later moment in werking, wat verschillend kan zijn voor de verschillende onderdelen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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

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

Met artikel II, onderdeel A, wordt tevens een tweede wijziging van artikel 18a, tweede, derde en vierde lid, voorgesteld. Het gaat hier om een op een later moment in werking tredende delegatiegrondslag voor de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds. Hierdoor kan, met het oog op de gewenste flexibiliteit, de verdeling van de sectorale plafonds bij amvb kan worden vastgesteld. Op die manier kan op het moment dat daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld als duidelijk is wat het effect van de Lbv/Lbv-plus op het aantal bedrijven en daarmee op de veestapel en dus op de mestproductie binnen de sectoren is, de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds gewijzigd worden zonder dat daarvoor een nieuwe wetwijziging nodig is.

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

Artikel I, onderdelen B en C

Artikel I, onderdeel B, wijzigt de regeling omtrent afroming van varkens- en pluimveerechten in artikel 32 en bepaalt dat bij overgang van deze rechten wordt afgeroomd met 30%. De vergroting van het varkens- of pluimveerecht wordt na de kennisgeving van overgang bij de ontvangende landbouwer beperkt tot 70%. De achtergrond hiervan is in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 toegelicht. Het artikel is in lijn gebracht met het huidige artikel 32a, waarin de afroming van fosfaatrechten is geregeld. Artikel I, onderdeel C, wijzigt daarnaast het afromingspercentage in artikel 32a en bepaalt dat fosfaatrechten voortaan bij overgang worden afgeroomd met 30%. Dit is eveneens in paragraaf 3.2.1 toegelicht.

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

Net als bij de overgang van fosfaatrechten wordt ook voor de overgang van varkens- en pluimveerechten voorgesteld dat in geval van kortdurende lease (heen en weer lease binnen één kalenderjaar) maar één keer wordt afgeroomd. Dit betekent dat er, net als bij fosfaatrechten, geen afroming plaatsvindt, als een varkens- of pluimveerecht teruggaat naar het bedrijf waarvan het eerder datzelfde kalenderjaar is ontvangen. Dit is geregeld in het voorgesteld tweede lid (nieuw), onderdeel c, van artikel 32 (artikel I, onderdeel B).

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

Artikel II, onderdelen B en C

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

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

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

Allereerst bepaalt het eerste lid dat het op bedrijf rustende productierecht bij bedrijfsoverdracht wordt verlaagd met 30%. Het tweede lid verduidelijkt vervolgens wat wordt verstaan onder een bedrijfsoverdracht bedoeld in het eerste lid, namelijk een wijziging van de landbouwer die het bedrijf voert. In de onderdelen a tot en met d wordt aangegeven in welke gevallen daar in ieder geval sprake van is. In paragraaf 3.2.3.1 is dit uitgebreid toegelicht. In het nieuwe voorgestelde vijfde lid worden de uitzonderingen, zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.2.4 op het afromen bij bedrijfsoverdracht ingevuld.

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

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

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

Artikel I, onderdeel E

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

Artikel I, onderdeel F

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

's-Gravenhage,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,