



Inbreng LTO op Consultatie Wetsvoorstel Productieplafonds en Afroaming Dierrechten

Datum: 17 juni 2024
Organisatie: LTO
Contact: Willemien van de Kandelaar
Email: wvdkandelaar@lto.nl

Het wetsvoorstel waarin afroaming van fosfaat- en dierrechten en een verlaging van de productieplafonds wordt geregeld, heeft een tweeledig doel; invulling geven aan de derogatiebeschikking en de mestmarkt verlichten, waarbij er ook positieve (indirecte) verbeteringen op milieu en waterkwaliteit worden gerealiseerd. Deze insteek heeft een zeer verschillende impact en daarmee uitwerking op de sectoren, terwijl de relatie met de derogatie en ook de mestcrisis niet hetzelfde is voor de verschillende sectoren. LTO is daarom van mening dat er in dit wetsvoorstel te weinig recht wordt gedaan aan de verschillen tussen sectoren en vraagt om meer specifiek en doelgericht beleid.

Onlangs is het wetsvoorstel 'wijziging Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025' gepresenteerd door het ministerie van LNV. Reden hiertoe is om te voldoen aan de eis van de derogatiebeschikking om de nationale plafonds per 2025 nog eens 10% te verlagen, naar 440 miljoen kg stikstof en 135 miljoen kg fosfaat. Daarnaast moet het dienen om op termijn ruimte te maken op de mestmarkt. Dit document is de inbreng van de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) op de raadpleging. In onderstaande inbreng namens LTO wordt ingezoomd op de reactie van de drie sectoren die voornamelijk getroffen worden, te weten pluimvee-, varkens- en melkveehouderij. Daarna wordt ingegaan op de artikelen die er voor LTO uitspringen. LTO vertegenwoordigt meer dan 35.000 Nederlandse boeren en tuinders. De Nederlandse agrarische sector is zeer divers, met agrarisch ondernemers in verschillende sub-sectoren. De meerderheid van deze ondernemers wordt vertegenwoordigd door LTO.

1. Ten algemene

Voor de melkveehouderij is de derogatie van groot belang en heeft zij niet voor niets een ['crisisplan mestaanpak'](#) gepresenteerd wat nadrukkelijk ondeelbaar is en een samenhang van maatregelen kent. Voor de pluimvee- en varkenshouderij is de relatie tot de derogatie anders, evenals de situatie van de mestmarkt voor deze sectoren. Zo heeft de pluimveehouderij zelfs helemaal geen mestprobleem, maar wordt door dit wetsvoorstel onterecht wel met forse consequenties geconfronteerd. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt gerefereerd aan de legitimiteitstoets; de te nemen maatregelen zouden het algemeen belang dienen en zouden daarmee gerechtvaardigd zijn. Dit algemeen belang is voornamelijk het milieubelang om waterkwaliteit te beschermen en te verbeteren. Echter ook is verderop te lezen dat de effecten veelal indirect van aard zijn. Dit is wat LTO betreft veelzeggend; de onrust die dit voorstel veroorzaakt en de snelheid waarmee dit er doorheen gedrukt wordt, is niet in balans met de winst die het moet opleveren. De dreiging van een generieke korting speelt natuurlijk ook mee. LTO is van mening dat dit ten alle voorkomen moet worden, maar vindt dat voor oplossingen er meer sectorspecifiek en doelgericht gekeken moet worden.



1. Melkveehouderij

Door verschillende uitdagingen die de melkveehouderijsector moet bedwingen neemt de melkveehouderij haar verantwoordelijkheid om de 10% krimp van het sectorproductieplafond te accepteren. Een generieke krimp moet ten alle tijden worden voorkomen, maar een krimp van 10% in zo'n kort tijdsbestek raakt de sector hard. Ja, de sector neemt haar verantwoordelijkheid maar heeft daar meer tijd voor nodig. Het verhogen van de afroming van fosfaatrechten is een concrete maatregel die we zelf samen met NAJK, NZO en De NatuurWeide in het [crisisplan](#) hebben opgenomen om generieke korting te voorkomen en om het evenwicht op de mestmarkt te herstellen. Een snelle invoering is hierdoor acceptabel. Maar zoals in het crisisplan gepresenteerd hangt dit integraal samen met meerdere oplossingen waar een overgangsderogatie onderdeel van is. Verhoogde afroming is een eerste bouwsteen tot concreet perspectief, maar LTO benadrukt nogmaals dat er snel korte termijn oplossingen moeten komen om een koude sanering te voorkomen. Want een verhoogde afroming is nadrukkelijk géén oplossing die snel verlichting op de mestmarkt zal geven en dat terwijl de mestcrisis kritieke vormen begint aan te nemen.

2. Pluimveehouderij

De pluimveesector is het volledig oneens met de verlaging van de sectorale productieplafonds en de afroming die aan de pluimveesector wordt opgelegd. De pluimveesector heeft geen mestprobleem want de sector heeft de afzet van pluimveemest al jaren geleden goed geregeld. 95% van de pluimveemest komt niet op de Nederlandse bodem en wordt geëxporteerd, verwerkt tot korrels of er wordt energie mee opgewekt. De minister had de pluimveesector daarom buiten deze discussie kunnen houden; er ligt ook geen Europese verplichting om de stikstof- en fosfaatproductieplafonds voor de pluimveesector te verlagen. Dat zou goed zijn geweest voor het vertrouwen van de sector in de overheid. Nu wordt een sector gestraft die 'het probleem' al heeft opgelost. Daarmee maakt de minister de pluimveesector, ondanks de miljoenen die geïnvesteerd zijn in mestverwerking, toch weer onderdeel van een probleem, zonder dat de pluimveesector aan een oplossing k n bijdragen!

Immers met afroming van pluimveerechten wordt geen verbetering van de waterkwaliteit gerealiseerd. Want via die pluimveerechten wordt pluimveemest geproduceerd waarvan, nogmaals, 95% niet op Nederlandse bodem komt en heeft daarmee geen verbeterend effect op de waterkwaliteit. Afromen van iets wat geen effect heeft op de waterkwaliteit, betekent per saldo dat het geen effect heeft. Slechts de overige 5% pluimveemest, hetgeen hoofdzakelijk biologische pluimveemest is en daarmee zeer gewilde mest voor de biologische sector, kan effect hebben op de waterkwaliteit. Maatregelen die betrekking hebben op de volledige pluimveesector staan in geen enkele verhouding en zijn buitenproportioneel.

De minister geeft aan flexibeler aan te willen sluiten bij de dynamiek in de sectoren door te voorzien in de mogelijkheid de sectorale mestproductieplafonds en afromingspercentages op een later moment bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) te gaan vaststellen. Wanneer de minister daadwerkelijk met de dynamiek van sectoren rekening wil houden, dan zou de minister nu geen verlaging van de plafonds voor pluimvee  n geen afroming van pluimveerechten moeten doorvoeren.



In de toelichting van de wetswijziging wordt gewezen op de druk op de mestmarkt. Dat geldt echter niet voor de 'pluimveemestmarkt'. De markt voor pluimveemest is een totaal andere, zelfs vragende markt, waar de pluimveehouders voor de mest betaald krijgen. Er is dan ook geen overschot van pluimveemest die druk uitoefend op de 'reguliere mestmarkt'. De markt van pluimveemest wordt niet beïnvloed door de (afname van de) mestplaatsingsruimte, waarmee het argument voor verlaging van de mestproductie voor pluimvee wegvalt.

Daarnaast zal de pluimveesector door ontwikkelingen in de sector ook in 2025 onder het mestproductieplafond blijven. De dierenaantallen in de pluimveehouderij zullen dalen door bedrijven die vanwege de deelname aan de LBV-regelingen stoppen of doordat bedrijven minder dieren gaan houden bijvoorbeeld vanwege omschakeling naar BLK1ster vleeskuikens.

3. Varkenshouderij

Ook de varkenshouderij is fel tegen het verlagen van sectorplafonds en de afoming zoals voorgesteld in de wetswijziging. De varkenshouderij zit al jaren onder de geldende het mestproductieplafonds en heeft al substantieel geleverd middels afname POR-rechten, SRV en autonome ontwikkelingen (o.a. voerefficiëntie en reductie aantal dieren). Daarnaast hebben ook nog veel varkenshouders zich aangemeld voor de LBV/LBV-plus regelingen en wordt een groot deel van de mestproductie verwerkt. Door al deze genoemde ontwikkelingen komt de varkenshouderij ook in 2025 – zelfstandig – onder haar sectorplafond. Om op voorhand al impactvolle maatregelen te nemen die wellicht niet nodig zijn om doelen te halen vindt POV veel te voorbarig en absoluut niet nodig. Voor een meer verdiepende toelichting wordt verwezen naar de inbreng van de POV op de consultatie van het wetsvoorstel.

4. Artikelsgewijze reactie LTO op voorstel

LTO gaat ervan uit dat dit wetsvoorstel niet in deze vorm naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Mocht dat wel zo zijn dan stellen wij de volgende verbeteringen voor:

- Artikel I A: Verlaging plafonds

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat in 2025 de productieplafonds met zo'n 10% ten opzichte van 2020 afgenomen dienen te zijn naar 440 miljoen kg stikstof en 135 miljoen kg fosfaat. LTO is van mening dat dit geen effectief beleid is voor het verbeteren van de waterkwaliteit en vraagt zich ten eerste af welk milieukundig doel in het kader van waterkwaliteit hiermee gediend wordt. Daarnaast is het niet realistisch, gezien het korte tijdspad dat sectoren nu wordt opgelegd. Het kan niet zo zijn dat dit leidt tot generieke kortingen en – doordat bedrijven daarmee ernstig in hun verdienvermogen worden aangetast – de facto tot een koude sanering van de veehouderij. De beëindigingsregelingen hebben lang op een goedkeuring van de Europese Commissie gewacht en konden daardoor ook pas later worden opengesteld. Dit maakt dat het tijdspad verschuift. Daarnaast zijn de innovatie- en verplaatsingsregelingen nog niet duidelijk. LTO is dan ook van mening dat eerst deze regelingen hun werk moeten doen voordat er andere vergaande maatregelen worden ingevoerd. Pas daarna kan besloten worden of verlaging van alle sectorale plafonds nodig is.



- Artikel IB: Afroaming pluimvee- en varkensrechten

De pluimvee- en varkenshouderij krijgen nu voor het eerst te maken met afroaming van dierrechten bij overdracht. Deze afroaming is meteen fors met 30%. Deze sectoren zijn niet te vergelijken met de melkveehouderij wat betreft het eigendom van rechten alsmede de handel in rechten. In deze sectoren is meer sprake van structureel leasen in plaats van rechten in eigendom, er wordt dan ook veel ver- en geleased. Een van de redenen daarvan is gelegen in de beëindiging van de POR-regeling door de overheid. Via de Regeling Ontheffing Productierechten Meststoffenwet (POR-regeling) hoefden pluimvee- en varkenshouders die hun mest voor 100% verwerkten, maar voor de helft van de uitbreiding dierrechten te kopen. Toen de POR in 2019 definitief werd beëindigd, moesten deze pluimvee- en varkenshouders ook voor de andere helft alsnog over dierrechten beschikken. Omdat deze veehouders juist fors hadden geïnvesteerd, wordt door hen veel geleased. Afroaming heeft dus een grote impact op deze sectoren.

De minister stelt dat er in 2023 1.295 transacties van pluimveerechten zijn geweest, met gemiddeld 9.308 pluimveerechten per transactie. Dit betekent dat in 2023 12.053.860 pluimveerechten zijn overgedragen (incl. verleasen). Welk gedeelte van deze transacties binnen familieverband is, is niet bekend, maar naar onze inschatting maximaal 20%. Dat betekent dat over 9.643.088 pluimveerechten afroaming plaatsvindt. Deze lijn doortrekkend naar 2025 betekent dat over 9.643.088 pluimveerechten dan 30% zou worden afgeroomd; dat zijn 2.892.926 pluimveerechten die uit de markt verdwijnen.

In 2021 waren er 67.160.545 pluimveerechten. Opnieuw deze cijfers doortrekkend naar 2025 zou dan met de voorgestelde afroaming en een gelijkblijvende overdracht 4,3% van de pluimveerechten uit de sector worden genomen. Dat is zeer fors en nog gerekend buiten de rechten die vanwege de LBV-regelingen uit de sector gaan. Dit haalt de dynamiek en flexibiliteit volledig uit de sector en heeft grote consequenties voor bedrijven die (relatief veel) leasen.

Gelukkig wordt door de minister voorgesteld dat, gelijk als bij fosfaatrechten, kortdurende lease maar één keer afgeroomd wordt binnen één kalenderjaar. Maar nog steeds blijft het principe van afroaming zeer ongewenst. Wat LTO betreft zou daarom eerst het effect van de LBV-regelingen moeten worden afgewacht, voordat er gestart wordt met afroaming op pluimvee- en varkensrechten.

- Artikel IC: Afroaming fosfaatrechten

Afroaming van fosfaatrechten in de melkveehouderij bestaat al sinds de invoering van het rechtenstelsel. Verhoging van het percentage van 10 naar 30% is ook één onderdeel van de toekomstvisie die alle melkveepartijen gezamenlijk hebben opgesteld. Deze maatregel kan, afhankelijk van de omvang van de handel, voor de langere termijn zeer effectief zijn voor deze sector. Maar voor de korte termijn levert het beperkt resultaat op. Het is positief dat nu ook wettelijk de systematiek aangepast wordt aan de praktijk en niet van toepassing is bij overgang naar een echtgenoot of geregistreerd partner (dit geldt overigens voor alle sectoren).

- Artikel ID: Bedrijfsoverdracht

Afroaming bij bedrijfsoverdracht wordt 'standaard' gemaakt, met als uitzondering bedrijfsoverdracht binnen familie of vanwege erfopvolging. Ook uitgezonderd is de situatie waarbij productierechten door ondernemers worden ingebracht in een



maatschap, CV of VOF, waarbij de inbrenger wel onderdeel van de bedrijfsvoering moet blijven. Echter, wanneer productierechten in een BV of NV worden ondergebracht dan vindt er wel afroming plaats. Steeds meer ondernemers gaan over naar een BV-vorm en ondernemers die voor deze vorm kiezen zullen geconfronteerd worden met afroming. Het is begrijpelijk om onwenselijke constructies te voorkomen, maar het mag de daadwerkelijke praktijk niet in de weg komen te staan volgens LTO. Een ander bezwaar is dat bij bedrijfsoverdracht aan een niet-familie lid er ook afgeroomd wordt. Er zijn genoeg jonge boeren die graag een bedrijf over willen nemen, maar de pech hebben niet op een boerderij geboren te zijn of familie te hebben met een boerderij. Juist met de vergrijzing van de sector en de vele bedrijven zonder bedrijfsopvolger vindt LTO het onwenselijk dat instromers in de sector die een bedrijf buiten het familieverband overnemen geconfronteerd worden met afroming.

- Artikel II: Algemene maatregel van bestuur

In het wetsvoorstel is een delegatiegrondslag opgenomen om met behulp van een AMvB meer flexibel te zijn in de verdeling van de sectorale plafonds. Bijvoorbeeld wanneer duidelijk is wat het effect van de LBV/LBV-plus op de veestapel is, dan kunnen de plafonds daar naar aangepast worden. Echter, wat LTO betreft is het onwenselijk dat plafonds zo gemakkelijk hier naar worden bijgesteld. Ten eerste, met een AMvB is er geen inspraak van de Tweede en Eerste Kamer of sector zelf nodig, waardoor het ministerie van LNV te veel vrijheid krijgt om zaken zelfstandig te regelen. Dit kan namelijk betekenen dat plafonds onder de nu benoemde 10% daling worden vastgesteld, terwijl er ook speelruimte nodig blijft voor andere verduurzamingsopgaves (o.a. traag groeiende pluimveerassen). Hetzelfde geldt voor de afromingspercentages, waarbij het voorstel is om deze percentages ook via een AMvB te regelen, zodat deze zo snel mogelijk naar beneden kunnen worden bijgesteld. Het "voordeel" van deze laatste is dat het voor nu al op het maximum van 30% zit, maar het kan dus ook andersom gelden wanneer de percentages al zijn gedaald deze weer snel omhoog kunnen worden gezet. LTO is dan ook zeer geïnteresseerd in wat het oordeel van de Raad van State zal zijn op de delegatiegrondslag. Ook in relatie tot het eigendomsrecht, het gaat hier immers om het eigendom van ondernemers. Wat betreft dit eigendomsrecht is het ook belangrijk om dit te bezien in het licht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wat LTO betreft is er een zwaardere procedure nodig in plaats van een AMvB.

- Voorstel LTO: Ingangstermijn

Zoals aangegeven is LTO geen voorstander van de gehele wetswijziging. Er is te weinig rekening gehouden met de verschillen tussen de sectoren. Wanneer deze toch wordt doorgezet, zou ten minste opgenomen dienen te worden dat de afroming van dierrechten pas ingaat wanneer duidelijk is dat de pluimveehouderij en varkenshouderij niet onder hun nieuwe sectorplafonds zijn gekomen in 2025. Dan is pas duidelijk wat bijvoorbeeld de effecten zijn van de LBV/LBV-plus op de veestapel en dit voorkomt dat er onnodige stelsels worden opgetuigd en onnodig financieel verlies wordt geleden door de sector.

In het kort: LTO vindt dat dit wetsvoorstel door de minister van LNV teruggenomen moet worden en opnieuw naar de tekentafel moet.