Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Mevrouw F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

ATR, Adviescollege toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MB/JT/bs/ATR3444/2024-U062
Uw referentie

Datum 5 juli 2024
Betreft Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025

Geachte mevrouw Wiersma,

Op 6 juni 2024 ontving het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de adviesaanvraag voor de *Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025* (hierna: het voorstel). Het verzoek is om uiterlijk 4 juli 2024 te reageren. Het college constateert dat het voorstel al voor aflopen van de adviestermijn is voorgelegd aan de ministerraad van 28 juni 2024. Tevens is in de consultatieversie bij het voorstel de onjuiste mededeling opgenomen dat het voorstel ambtelijk afgedaan zou worden. Hierdoor is het college niet in de gelegenheid gesteld om haar adviestaak tijdig uit te voeren.

Dit voorstel betreft de implementatie 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. In de Nitraatrichtlijn is onder meer bepaald dat niet meer dierlijke mest dan 170 kg stikstof per hectare op of in de bodem worden gebracht. Op verzoek van de Nederlandse regering heeft de Europese Commissie sinds 2005 steeds een derogatie verleend, waardoor het nationale mestproductieplafonds gelijkgesteld werd aan de werkelijke mestproductie uit 2002. In 2025 loopt de derogatie af en is naar verwachting geen verdere verlenging of nieuwe derogatie meer mogelijk.

Het voorstel wijzigt de nationale en sectorale mestplafonds, zodat deze voortaan in overeenstemming zijn met de maximale hoeveelheid die volgt uit de Nitraatrichtlijn. Daarnaast wordt een aantal maatregelen genomen om die plafonds te realiseren, waaronder het afromen van fosfaat-, varkens- en pluimveerechten bij overgang van deze rechten en bij bedrijfsoverdracht, en het verduidelijken van situaties waarin deze afroming plaatsvindt. Tot slot wordt geregeld dat de hoogte van de afromingspercentages en de verdeling

van de sectorale mestproductieplafonds in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) mag worden vastgesteld.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat de implementatie van de Nitraatrichtlijn niet langer uitgesteld kan worden, omdat de derogatie naar verwachting niet zal worden verlengd. De noodzaak voor het voorstel is daarmee gegeven. Ook het nut van het voorstel is duidelijk. Om aan de derogatiebeschikking en daarmee aan de Nitraatrichtlijn te voldoen moeten de mestplafonds worden gewijzigd. Dat wordt geregeld in dit voorstel. Het voorstel is daarmee naar verwachting effectief.

Het college heeft geen opmerkingen bij de nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Het aflopen van de derogatiemogelijkheid zorgt voor een probleem dat met dit voorstel wordt aangepakt. Er moet door de Nederlandse veehouders minder mest worden geproduceerd om zo de afgesproken mestplafonds niet te overschrijden. Daarvoor zijn maatregelen nodig. De toelichting bij het voorstel meldt dat LNV een alternatief heeft bezien. Dat betreft een algemene korting van de productieplafonds voor mest. Gelet op de aangenomen motie van het lid Grinwis[1] waarin wordt opgeroepen al het mogelijke te doen om een generieke korting op de fosfaatrechten te voorkomen, is de keuze gemaakt om het afromen van productierechten effectiever in te zetten en aan te sluiten bij de dynamiek in de markt van productierechten. Daarmee voorziet het voorstel in voorzetting van de geldende uitzonderingen op het afromen van mestproductie voor kwetsbare categorieën, zoals bij bedrijfsoverdracht of bij jonge landbouwers. Het college ziet verder geen minder belastende alternatieven binnen de huidige systematiek. Een wijziging van die systematiek zal ook niet minder belastend zijn, omdat het gepaard zal gaan met veel onrust en (in ieder geval eenmalige) regeldruk. Ook mag niet worden verwacht dat een systeem van zelfregulering het probleem oplost. De algemene lijn in de reacties in de internetconsultatie is dat de maatregelen voor individuele agrarische bedrijven zeer grote negatieve financiële consequenties zullen hebben. Gezien deze reacties uit de sector is het niet de verwachting dat zelfregulering voldoende effect zou hebben.

Het college ziet geen minder belastende alternatieven die zij zou kunnen adviseren.

[1] Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 142

3. *Werkbaarheid*

Op basis van de derogatie zijn de afgelopen twintig jaar hogere mestplafonds gehanteerd dan in de Nitraatrichtlijn afgesproken. De derogatie betekende echter niet dat onbeperkt mest kon worden geproduceerd. Hoewel deze op basis van de derogatie hoger waren, golden er al mestplafonds. Het systeem met mestplafonds en afroming van productierechten bestaat daarmee al geruime tijd en is voor de ondernemingen in de sector werkbaar gebleken. Dit systeem blijft met de voorgenomen maatregelen onveranderd. Een verlaging van de mestplafonds kan echter wel gevolgen hebben voor de rentabiliteit en daarmee voor de mate waarin deze maatregelen werkbaar zijn voor boerenbedrijven. De omvang van de kosten die boeren moeten maken hangt af van de wijze waarop boeren de voortbrenging van mest beperken of verwerken. Dit is afhankelijk van de mate waarin zij het aantal dieren kunnen beperken dan wel extra productierechten kunnen kopen.

3.1 Het college adviseert om gevolgen van het voorstel voor de rentabiliteit en daarmee de werkbaarheid voor boerenbedrijven nader in beeld te brengen.

4. *Gevolgen regeldruk*

De korte regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting stelt dat de maatregelen in het voorstel op zichzelf geen regeldrukkosten opleveren. De kennisgeving die bij bedrijfsoverdracht verplicht is, gold echter eerder ook al en levert daarom beperkte regeldrukkosten op. Het college kan de redenering in zoverre volgen dat het gaat om een aanscherping van geldende maatregelen, waarbij een kennisgeving bij bedrijfsoverdracht al gebruikelijk was. Regeldruk bestaat echter ook uit nalevingskosten. In de berekening van de regeldruk ontbreekt een indicatie van die nalevingskosten. Regeldrukkosten ontstaan door afromingsmaatregelen die worden voorgesteld om aan de verlaagde plafonds te voldoen. Het verhogen van het afromingspercentage bij overgang van fosfaatrechten en het introduceren van afroming bij overgang van varkens- en pluimveerechten zijn maatregelen om onder de mestproductieplafonds te blijven. Deze maatregelen hebben invloed op de handel en de prijs van productierechten en bedrijven. Deze kosten vloeien weliswaar niet direct voort uit een wettelijke verplichting, maar zijn wel het directe gevolg van een verandering in de wettelijke condities waarbinnen bedrijven moet werken.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukgevolgen van het voorstel nader in beeld te brengen, conform de landelijke methodiek. Daarbij kan worden gewerkt met scenario's en bandbreedtes.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Ten slotte constateert het college dat de Tweede Kamer het voorgenomen mestbeleid met grote urgentie volgt. Het college acht het in dat verband wenselijk om dit advies zo spoedig mogelijk door te geleiden naar de Tweede Kamer.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris