

33037

Mestbeleid

Nr. 611

Brief van de minister van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2025

Recent heb ik in het kader van de zware voorhangprocedure bij beide Kamers van de Staten-Generaal een tweetal ontwerpbesluiten en bijbehorende nota's van toelichting voorgehangen¹. Met beide ontwerpbesluiten beoog ik nog in 2025 te stoppen met afromen in de varkens- en pluimveehouderij. Dat is de uitkomst van het eerste weegmoment in het kader van de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie (TZ202506-092). Met deze brief wil ik de Kamer informeren over de door mij gemaakte afweging, zoals ook toegezegd in het commissiedebat Stikstof- en Mestbeleid van 18 juni 2025 (Kamerstuk 35 334, nr. 404).

Inleiding

De mestproductie in Nederland mag niet hoger zijn dan de in artikel 18a van de Meststoffenwet opgenomen mestproductieplafonds. Afroming van productierechten is een maatregel om de mestproductie te verlagen en zo te borgen dat de sectorale mestproductieplafonds, en daardoor ook het nationale plafond, niet worden overschreden. Ook de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) zijn maatregelen die bijdragen aan vermindering van de mestproductie.

Verwachte mestproductie 2025

Recent heb ik de Kamer geïnformeerd over de door het CBS verwachte mestproductie in 2025². Het CBS verwacht op basis van de tweede kwartaalrapportage 2025 van de Monitor fosfaat- en stikstofexcretie dat de mestproductie van pluimvee in 2025 wat betreft stikstof lager zal zijn dan het sectorale plafond en wat betreft fosfaat nagenoeg gelijk zal zijn aan het sectorale plafond (zie tabel 1). Zoals in mijn brief aangegeven is de onzekerheid in de prognose van het CBS relatief groot en het effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus komt beperkt tot uiting in de prognose van het CBS. Ik verwacht dan ook dat de dalende trend voortzet en dat de

¹ Kamerstukken II, 33 037, nr. 609

² Kamerstukken II, 2024/25, 33 037, nr. 608

pluimveehouderij ook wat betreft fosfaat in 2025 onder het sectorale plafond komt. Dat ligt anders voor de andere sectoren. Ondanks de relatief grote onzekerheid zal de mestproductie in de melkveehouderij en de varkenshouderij, volgens de CBS prognose, naar verwachting in 2025 boven de sectorale plafonds uitkomen.

Tabel 1: Tweede kwartaalrapportage over de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veestapel over 2025 (in miljoen kg)

	Fosfaat			Stikstof		
	Plafo nd 2025	1 ^e kw 2025	2 ^e kw 2025	Plafo nd 2025	1 ^e kw 2025	2 ^e kw 2025
Nationa al	135,0	142,7	140,6	440,0	433,7	428,1
Melkve e	71,8	73,6	73,8	267,8	252,8	252,8
Varkens	27,8	32,3	30,2	70,3	80,1	75,1
Pluimve e ¹	20,3	20,7	20,4	48,4	48,5	48,1
Overig ²	15,1	16,1	16,1	53,5	52,4	52,1

N.B. Door afrondingen kan de som van de cijfers afwijken van het totaal.

- ¹) Het sectoraal plafond voor de pluimveehouderij heeft alleen betrekking op de mestproductie van die diersoorten waarop het stelsel van pluimveerechten van toepassing is, te weten kippen en kalkoenen.
- ²) Voor 'overig' is in de Msw geen sectoraal plafond opgenomen. Het hier vermelde plafond is de voor 'overig' beschikbare mestproductieruimte die is afgeleid van het nationale plafond en de plafonds voor melkvee, varkens en pluimvee.

Ingeschatte mestproductie op basis van deelname Lbv en Lbv-plus

Op 15 juni 2025 stonden er bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in het kader van de Lbv en Lbv-plus 1.152 verleningsbeschikkingen³ geregistreerd. Van de veehouders met een verleningsbeschikking op die datum hebben er 1.029, oftewel 89%, voldaan aan het eerste vereiste waarmee aanspraak gemaakt kan worden op uitbetaling van het eerste subsidievoorschot: het

³ Met verleningsbeschikkingen wordt hier bedoeld het aantal subsidieverleningen op 15 juni 2025 die nog niet zijn ingetrokken (omdat een veehouder bijvoorbeeld heeft besloten niet tot beëindiging over te gaan of niet binnen de vastgestelde termijn aan de vereisten uit de subsidieregeling heeft voldaan).

tekenen van de in de bijlage bij de subsidieregeling opgenomen modelovereenkomst.

Veehouders die in het kader van de Lbv of de Lbv-plus een subsidieaanvraag hebben ingediend, hebben daarbij moeten aangeven hoeveel productierechten doorgehaald moeten worden. Hiermee is het mogelijk om een indicatie te krijgen van het potentiële effect van deelname aan deze regelingen op de mestproductie vanuit de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij. De vleeskalverhouderij kent geen systeem van productierechten, maar door uit te gaan van het gemiddeld aantal in een kalenderjaar gehouden dieren, is het ook voor deze sector mogelijk om een indicatie te krijgen van het potentiële effect van deelname aan deze regelingen op de mestproductie.

Op basis van de op 15 juni 2025 bij RVO geregistreerde verleningsbeschikkingen gaat het om 2.493.956 fosfaatrechten, 1.367.254 varkensrechten, 7.552.298 pluimveerechten en 116.021 vleeskalveren. Als al deze veehouders daadwerkelijk besluiten tot beëindiging over te gaan, dus bij 100% deelname, dan komt het potentiële effect op de nationale mestproductie uit op een vermindering van 11,8 miljoen kilogram fosfaat en 32,6 miljoen kilogram stikstof.

Omdat deelnemers aan Lbv en Lbv-plus tot een jaar na definitieve acceptatie van de verleningsbeschikking de tijd hebben om hun dieren weg te doen, zal het volledige effect van Lbv en Lbv-plus niet al in 2025 maar in de loop van de twee jaren daarna tot uiting komen in de mestproductiecijfers. Uitgaande van het scenario met een deelnamepercentage van 80%, wat ik gelet op de eerder genoemde 89% als een realistisch scenario beschouw, is de inschatting dat de mestproductie in Nederland ook op termijn boven (+2,2 miljoen kg) het nationale fosfaatproductieplafond van 135,0 miljoen kilogram fosfaat uitkomt. In het 80%-scenario zal ook de melkveehouderij het sectorale fosfaatproductieplafond overschrijden (+2,9 miljoen kg), terwijl de mestproductie in de varkenshouderij gelijk zal zijn aan het sectorale fosfaatplafond. De mestproductie van de pluimveehouderij zal in het 80%-scenario ruimschoots (-2,1 miljoen kg) onder het sectorale fosfaatproductieplafond uitkomen. In het 80%-scenario zal de stikstofproductie zowel nationaal als ook voor de drie sectoren uitkomen onder het betreffende stikstofplafond. Een en ander is inzichtelijk gemaakt in tabel 2.

*Tabel 2: Inschatting van de mestproductie op termijn
 (2026/2027) op basis van de gerealiseerde mestproductie*

2024 en het potentiële effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus bij 80% deelname (in miljoen kg)

	Nationaal		Melkvee		Varkens		Pluimvee	
	fosfaat	stikstof	fosfaat	stikstof	fosfaat	stikstof	fosfaat	stikstof
Productie ¹	146,7	448,9	76,7	265,2	32,3	80,1	20,7	48,5
Effect ²	9,5	26,2	2,0	7,1	4,5	12,2	2,5	5,0
Inschatting	137,2	422,7	74,7	258,1	27,8	67,9	18,2	43,5
Plafond	135,0	440,0	71,8	267,8	27,8	70,3	20,3	48,4
Overschrijding ³	+2,2	-17,3	+2,9	-9,7	0,0	-2,4	-2,1	-4,9

¹⁾ Betreft de in 2024 gerealiseerde mestproductie (*bron: CBS*)

²⁾ Betreft het potentiële effect op de mestproductie bij 80% deelname aan Lbv en Lbv-plus op basis van de op 15 juni 2025 bij RVO geregistreeerde verleningsbeschikkingen

³⁾ Er is sprake van een overschrijding van het plafond als het vermelde getal positief (+) is. Is het getal negatief (-) dan is er sprake van een onderschrijding van het plafond.

Effect afromingsmaatregel in de varkens- en pluimveehouderij

Sinds 1 januari 2025 vindt er afroming plaats bij de overgang van varkens- en pluimveerechten buiten familieverband en bij bedrijfsoverdrachten. Bij de invoering hiervan was al duidelijk dat de impact van de maatregel op de individuele sectoren groot was en is. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven van jonge landbouwers die bij de bedrijfsovername geen aankoop van dierrechten konden financieren. Deze landbouwers zijn grotendeels afhankelijk van leasecontracten. Op mijn verzoek heeft RVO een monitor opgezet om het effect van de afromingsmaatregel in beeld te brengen. In tabel 3 zijn cijfers opgenomen over het aantal transacties tot en met mei 2025 in vergelijking met dezelfde periode in het jaar ervoor toen nog geen afroming plaatsvond. Daarbij is ingezoomd op een aantal specifieke transacties, namelijk leasetransacties en transacties waarbij jonge landbouwers betrokken zijn.

Tabel 3: Transacties van varkensrechten en pluimveerechten

	Varkenshouderij		Pluimveehouderij	
	t/m mei 2024	t/m mei 2025	t/m mei 2024	t/m mei 2025
totaal aantal transacties	381	71	278	59

aantal leasetransacties	71	0		70	1
aantal transacties met afoming	0	13		0	21
aantal transacties met betrokkenheid jonge landbouwer	54	5		51	3
aantal leasetransacties met betrokkenheid jonge landbouwer	16	0		12	0

Uit deze tabel blijkt dat het totaal aantal transacties in de varkens- en pluimveehouderij aanzienlijk is afgenomen sinds de inwerkingtreding van de afomingsmaatregel in deze sectoren. Het aantal leasetransacties is in de periode tot juni 2025 zo goed als geheel tot stilstand gekomen. Ook het aantal transacties met betrokkenheid van een jonge landbouwer is, in vergelijking met dezelfde periode vorig jaar, fors afgenomen. Aandachtspunt hierbij is dat het aantal transacties richting het einde van het jaar in voorgaande jaren fors toenam, terwijl voornoemde vergelijking dus ziet op de eerste vijf maanden van dit jaar.

Weging

De productierechtenstelsels in de Meststoffenwet zijn er, elk voor hun sector, op gericht te borgen dat de sectorale mestproductie onder de sectorale mestproductieplafonds blijft. Voor afoming, of in het geval van het fosfaatrechtenstelsel voor een afoming met meer dan 10%, is geen aanleiding als een sector aan de sectorale plafonds voldoet. Naar verwachting zal de mestproductie in de pluimveehouderij al in 2025 onder het sectorale mestproductieplafond liggen. De sectorale plafonds voor varkens en melkvee zullen in 2025 naar verwachting wel overschreden worden. Mijn inschatting is dat, als gevolg van deelname vanuit de varkenshouderij aan de Lbv en Lbv-plus, op termijn op jaarbasis ook de mestproductie in deze sector lager zal zijn dan het sectorale mestproductieplafond.

Het nationale mestproductieplafond zal naar verwachting in 2025 worden overschreden, waarmee de betreffende voorwaarde van de derogatiebeschikking overtreden wordt. Het effect van het stoppen van afomen in de varkens- en pluimveehouderij op de mestproductie zal echter naar verwachting maar in geringe mate aan die overschrijding bijdragen. Gelet op de verwachting dat de mestproductie in de varkens- en pluimveesector op termijn onder de sectorplafonds komt en de systematiek van de Meststoffenwet, kies ik ervoor om de afoming in de varkens- en pluimveehouderij zo snel als mogelijk stop te zetten. Instandhouding van de afoming zou immers mogelijk betekenen dat het aantal rechten in deze

sectoren verder wordt beperkt dan nodig voor het voldoen aan de sectorplafonds.

Vervolg

Zoals aangegeven streef ik ernaar op zo kort mogelijke termijn, nog in 2025, te stoppen met afroming in de varkens- en pluimveehouderij en de afromingspercentages zo spoedig mogelijk op nul procent vast te stellen. Daarvoor maak ik gebruik van de mogelijkheid in de Wet wijziging Meststoffenwet in verband met de maximale mestproductie om deze afromingspercentages voortaan bij algemene maatregel van bestuur te regelen en heb ik in dat kader reeds twee ontwerpbesluiten (pluimvee-amvb en varkens-amvb) en bijbehorende nota's van toelichting in het kader van de zware voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen.

Ik wil uw Kamer vragen te bespoedigen dat deze wijzigingen al dit jaar kunnen ingaan en reken op uw begrip dat de voorhang deels in het (verkiezings-)reces valt en dat ik de ontwerpbesluiten direct na afloop van de voorhangtermijn van vier weken voor advies zal voorleggen aan de Raad van State. Op die manier kunnen de besluiten nog dit jaar van kracht worden en hebben varkens- en pluimveehouders die (deels) afhankelijk zijn van lease, nog dit jaar de mogelijkheid om zonder afroming voldoende rechten te verwerven voor het aantal dieren dat zij in dit jaar op hun bedrijf houden.

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma