



> Retouradres Mandemaat 3 9405 TG Assen

**Rijksdienst voor  
ondernemend Nederland**  
Kernprocessen EU

Mandemaat 3  
9405 TG Assen  
[www.rijksoverheid.nl/ez](http://www.rijksoverheid.nl/ez)

**Contactpersoon**



Datum 11 juni 2024

Betreft Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets op de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025

U heeft RVO gevraagd om een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) over de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de voorwaarden over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking 2022-2025. Deze UHT ziet uitsluitend op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, communicatie en fraudebestendigheid van de desbetreffende regelgeving en niet op andere aspecten van de regelgeving zoals overwegingen m.b.t. effectiviteit, nut en noodzaak of vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld het niveau of de vormgeving van de desbetreffende regelgeving. Waar nodig kunnen die aspecten in het voortraject aan de orde komen.

RVO is vroegtijdig betrokken geweest bij de totstandkoming van deze voorgenomen wijzigingen van de Meststoffenwet. Nog voordat er concrete plannen lagen heeft RVO meegelezen met een adviesnota over deze onderwerpen.

In de onderhavige UHT zal puntsgewijs ingegaan worden op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, communicatie en fraudebestendigheid van de door te voeren wijzigingen van de regeling.

### **Algemeen**

Deze wijzigingen van de Meststoffenwet worden doorgevoerd in verband met de implementatie van de derogatiebeschikking. Om te beginnen 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 die bijdragen aan het realiseren van een lagere mestproductie in Nederland, zodat we ook in 2025 het nationale productieplafond niet overschrijden. Het gaat daarbij om het afromen van alle productierechten (fosfaat-, varkens- en pluimveerechten) bij de handel in deze rechten en ook bij een bedrijfsoverdracht. Er gaat daarbij een hoger afromingspercentage gelden van 30 procent. In welke situaties deze afroming plaatsvindt is in dit wetsvoorstel meer gespecificeerd dan in de huidige wetgeving. Ten slotte wordt voorgesteld om de hoogte van de afromingspercentages en de verdeling van de sectorale mestproductieplafonds in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur te kunnen vaststellen. Dit, om in de toekomst het percentage sneller te kunnen bijstellen.

Dit wetsvoorstel zal de nodige impact hebben op bedrijven die productierechten moeten aankopen. Daarom zal RVO naast wijzigingen in de systemen, formulieren, op de website en in de afhandeling van overdrachten ook rekening moeten houden met de vragen die leven bij bedrijven. Daarnaast vraagt deze wijziging aanpassingsvermogen van de landbouwer.

### **Uitvoering en handhaving**

#### ***De lagere mestproductieplafonds vastleggen in de Meststoffenwet***

In de derogatiebeschikking (2022-2025) is opgenomen 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. Dit komt overeen, 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.

Om te voorkomen dat de plafonds in de Meststoffenwet in 2024 strijdig zijn met de plafonds uit de derogatiebeschikking wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 40, tweede lid, van de Meststoffenwet biedt om de Europese regelgeving te implementeren bij ministeriële regeling. Deze regeling is enkel bedoeld om de voorwaarden uit de derogatiebeschikking tijdig te implementeren, en vervalt daarom ook per 1 januari 2025. Per 1 januari 2025 worden ook de mestproductieplafonds, die gelden voor het jaar 2025, in artikel 18a van de Meststoffenwet vastgesteld.

Voor de uitvoering door RVO zal dit extra inzet op communicatie betekenen. Verder zal het wijzigen van de mestproductieplafonds zelf geen concrete veranderingen van de uitvoering vragen, wel is dit de aanleiding voor het pakket aan maatregelen zoals hieronder beschreven.

### **Uitvoering**

#### ***Fosfaatrechten met 30% afromen***

RVO beschikt over een systeem dat in staat is om 30% afroming toe te passen. Het instellen van dit nieuwe percentage is mogelijk. Een dergelijke aanpassing moet wel ingepland en getest worden.

RVO schat in dat deze wijziging uitvoerbaar is voor RVO en de landbouwer. Dit omdat de wijziging met name een uitbreiding van een reeds bestaand RVO-proces betekent.

Voor de uitvoering door RVO zal dit extra inzet op communicatie naar de landbouwer en adviseur betekenen en extra klantcontact naar RVO.

De verhoging van het afromingspercentage bij de handel in fosfaatrechten beïnvloedt mogelijk de prijs van deze rechten. De financiële consequenties die betrokken partijen hierdoor kunnen ondervinden, zullen vooral vlak na de inwerkingtreding leiden tot nadelige gevolgen voor bedrijven. Naast financiële gevolgen kan dit ook doorwerken in de bedrijfsvoering. RVO vindt het sentiment van de landbouwer, ten aanzien van het verhogen van het afromingspercentage, lastig in te schatten.

De mogelijke gevolgen zijn dat bedrijven een hogere financiële verplichtingen aan moeten gaan om het gewenste aantal dieren te kunnen blijven houden.

Rijksdienst voor  
ondernemend Nederland  
Kernprocessen EU

### ***Invoering afromen varkens- en- pluimveerechten***

Afromen van dit type productierechten vraagt meer tijd en meer capaciteit dan aanpassen van het afomingspercentage. Dit omdat er voor deze wijzigingen, nieuwe functionaliteiten doorgevoerd moeten worden, waarvoor ook meer testwerk vereist is.

Er kan hierbij wel aansluiting worden gezocht bij de vergelijkbare processen die al zijn ingericht voor het afromen van fosfaatrechten.

Datum  
11 juni 2024

Varkens- en- pluimveehouders zijn nog niet bekend met de regels en de gevolgen van het afromen van productierechten. Daarom verwacht RVO dat de impact voor deze groep groter is, dan voor bedrijven die al gewend zijn aan afroming. Dit kan leiden tot meer vragen en weerstand. Zeker ook omdat deze wijziging, net als het ophogen van fosfaatrechten, directe financiële gevolgen zal hebben.

### **Aanpassing in definities (bedrijf)overdracht**

Met deze wetwijziging is meer gespecificeerd wanneer er sprake is van een (bedrijfs)overdracht en in welke situaties afroming wordt toegepast. Dit geeft duidelijkheid, maar brengt ook een aantal wijzigingen met zich mee. Er zullen meer situaties dan voorheen zijn die aangemerkt worden als bedrijfsoverdracht en bij bedrijfsoverdrachten zal ook weer worden afgeroomd.

- Denk hierbij aan het wijzigen van de samenstelling van een bedrijf door bijvoorbeeld het toetreden van een maat in een maatschap.
- Het wijzigen van de overwegende zeggenschap van een BV of NV, moet gezien worden als een bedrijfsoverdracht.
- Weer een juridische basis om af te romen bij bedrijfsoverdrachten.

Als het gaat om wijziging in de samenstelling van een bedrijf is de Kamer van Koophandel een belangrijke informatiebron voor RVO. Bedrijfsoverdrachten waarbij het KvK-nummer niet wijzigt zijn voor RVO daarom alleen als zodanig te herkennen wanneer de landbouwer een melding van de overdracht maakt.

De huidige wetgeving kent ook een bepaling over overwegende zeggenschap, RVO heeft dit echter tot nu toe niet benaderd als bedrijfsoverdracht.

Het toezien op het melden van een wijziging van de overwegende zeggenschap in BV of NV is erg lastig voor RVO, omdat zij niet over de gegevens beschikt die nodig zijn voor dergelijke toets. Omdat het voor RVO niet inzichtelijk is wanneer deze wijziging plaatsvindt en het niet werkbaar is om alle rechtspersonen zonder aanwijsbare aanleiding te vragen om dergelijke informatie aan te leveren. Het gevolg is dat naast het preventief wijzen op de risico's van het achterwege blijven van de afroming, RVO hier niet actief op kan acteren. Het is waarschijnlijk dat dit aan het licht komt tijdens een NVWA controle en daarom zal de concrete handhaving ook bij de NVWA komen te liggen.

De uitbreiding van definities van situaties die als bedrijfsoverdracht worden aangemerkt, biedt een juridische basis voor het (weer) afromen bij deze overdrachten. Het gaat hierbij om overdrachten buiten de familie, aangezien bij een familieband in de eerste- tweede- of -derde graad, er geen afroming plaatsvindt.

Tot 28 februari 2023 werden fosfaatrechten bij overdracht, samenvoeging, splitsing en afsplitsing van een bedrijf ook op deze manier afgeroomd. Hier kwam een einde aan door 2 uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Met de wetwijziging zal dit weer veranderen en gaat de afhandeling van bedrijfsoverdrachten in 2025 sterk lijken op de werkwijze die tot 28 februari 2023 bij afkomen van fosfaatrechten gehanteerd werd. Alleen treft de wetwijziging niet enkel meer melkveehouders, maar een grotere groep landbouwers, aangezien bij pluimvee- en varkensrechten ook zal worden afgeroomd.

Dit vraagt een aanpassing en uitbreiden van het registratiesysteem van de productierechten. Ook het aanpassen van formulieren en meer inzet op communicatie zal nodig zijn. Bovendien heeft deze wijziging concrete financiële gevolgen voor landbouwers. De verwachting is, dat dit daarom tot vragen en mogelijk tot enige weerstand zal leiden. Verder zal met het creëren van een juridische grondslag de vragen over de CBb-uitspraken weer actueel worden. Het zal naar verwachting extra capaciteit kosten om de toename van vragen op te kunnen vangen.

### ***Binnen 30 dagen registreren van overdrachten.***

In de huidige wetgeving staat ook dat een (bedrijfs)overdracht binnen 30 dagen bij RVO gemeld dient te worden. Dit is dus geen nieuwe termijn; de termijn wordt in het wetsvoorstel alleen nadrukkelijker benoemd. Een tijdige registratie van overdrachten draagt bij aan een kloppende registratie in het register van RVO, maar is vooral belangrijk omdat het de landbouwer meer inzicht geeft in hoeveel productierechten hij in dat kalenderjaar tot zijn beschikking heeft. Nu het afomingspercentage omhoog gaat is een tijdige registratie nog belangrijker geworden. Een groter deel van de productierechten wordt afgeroomd en kan door verwerver niet worden gebruikt.

Nu het explicieter genoemd wordt zal RVO meer inzetten op naleving van de 30 dagen termijn.

RVO werkt volgens de methode "Programmatisch Handhaven". Met behulp van deze methode zetten we de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in om daarmee de naleving van de regelgeving te vergroten. De risico's van niet naleving worden ingeschat, waarna prioriteiten worden vastgesteld. Aan de hand van de uitkomsten wordt een gedragen en afgewogen handhavingsaanpak ontwikkeld.

De aandacht gaat hierbij uit naar de grootste risico's op niet naleving. Op die bedrijven ligt de focus en wordt een handhavingsaanpak getroffen.

### ***Communicatie***

Er komen heel wat veranderingen op de landbouwer af en de wetwijziging die in deze UHT besproken wordt, is een deel van een groter pakket aan maatregelen. Dat maakt voldoende communicatie over de noodzaak en de impact van de wijzigingen cruciaal. Waarschijnlijk zal het klantcontact door deze wijziging toenemen, ook omdat afoming voor de varkens- en- pluimvee sector nieuw is.

Daarnaast zullen de formulieren moeten worden aangepast. Het gaat om een fysiek formulier, dat gewijzigd en opnieuw gedrukt moet worden op een digitaal formulier in Tripleforms. Dit digitale formulier is gekoppeld aan registers, wat maakt dat dit niet alleen een aanpassing in communicatie is, maar ook een ICT component bevat. Verder moeten de website en de kennisbank worden aangepast. Ten slotte zullen waarschijnlijk berichten in de nieuwsbrief over dit onderwerp geplaatst worden.

**Rijksdienst voor  
ondernemend Nederland**  
Kernprocessen EU

**Datum**  
11 juni 2024

### **Handhaving**

De handhaving op het melden van een wijziging van de overwegende zeggenschap in BV of NV is lastig uitvoerbaar voor RVO, omdat zij niet over de gegevens beschikt die nodig zijn voor dergelijke toets. RVO weet niet wanneer deze wijziging plaatsvindt en het ongericht opvragen van deze informatie bij alle BV's/NV's is ook niet werkbaar. Het gevolg is dat naast het preventief wijzen op de risico's van het achterwege blijven van de afoming, RVO hier niet actief op kan acteren. Het is waarschijnlijk dat dit aan het licht komt tijdens een NVWA controle en daarom zal de concrete handhaving ook bij de NVWA komen te liggen. De rest van de wijzigingen zal extra inzet vergen, maar is wel handhaafbaar.

### **Fraudebestendigheid**

Deze wetwijzigingen hebben directe gevolgen en raakt een grote groep landbouwers. Het is aannemelijk dat een deel van deze groep de grenzen van de regeling zal gaan verkennen, daar waar eventueel voordeel te behalen valt. Om de risico's en fraudeprikkelers zoveel mogelijk in te perken zal vooral worden ingezet op preventieve handhaving. In de eerste plaats door een gedegen uitleg van de noodzaak van het doorvoeren van deze maatregel en een goede naleving daarvan. Daarnaast zal benadrukt worden wat de gevolgen van het niet naleven kunnen zijn. Hopelijk heeft dit een afdoende preventieve werking om een toename van fraude te voorkomen. Toch komen deze wijzigingen in een periode waarbij de druk op de mestmarkt hoog is. Dit kan in algemene zin een extra prikkel geven die tot uitdrukking komt in een frauduleuze melding.

Uiteraard blijft RVO toezien op een correctie naleving en zal blijven ageren op signalen die wijzen op incorrect handelen.

### **Conclusie**

RVO schat in dat deze wijziging uitvoerbaar is voor RVO en de landbouwer. Dit omdat de wijziging met name een uitbreiding van een reeds bestaand RVO-proces betekent. Wel met de kanttekening dat deze UHT over één afzonderlijke wijziging gaat. In het licht van alle verplichtingen vindt RVO het sentiment van landbouwer en de bereidheid om extra gegevens aan RVO te verstrekken en het daarbij behorende extra klantcontact ten aanzien van deze wijziging lastig in te schatten. Zeker wanneer verstrekken van de juiste gegevens in veel gevallen zal leiden tot een afoming van 30%, zal de bereidheid zeker niet toenemen.