

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaadige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000
T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 28 januari 2026
Betreft Reactie op Commissiebrief 'Kwartaalrapportages CBS'

Ons kenmerk
DGA-PAV / 103591040

Geachte Voorzitter,

Uw kenmerk
179213

Hierbij stuur ik u mijn reactie op de vragen over de Kwartaalrapportages CBS die de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bij brief van 16 december 2025 heeft voorgelegd (kenmerk 179213). De commissie had verzocht om mijn reactie uiterlijk 20 januari 2026 te mogen ontvangen. Helaas is dat niet mogelijk gebleken vanwege het kerstreces en de noodzaak tot afstemming van de antwoorden.

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, CDA, PvdD en de fractie-Visseren-Hamakers naar aanleiding van mijn brief over de eerste en tweede kwartaalrapportages CBS¹ en mijn brief over de derde kwartaalrapportage CBS van 20 november 2025². Hieronder treft u de beantwoording aan op volgorde van de inbreng bij uw brief van 16 december 2025.

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

Vragen en opmerkingen van de fractie van Groen Links-PvdA

Het kabinet meldt dat in het unierecht zowel de sectorale als nationale plafonds verplichtingen opleggen aan Nederland. Toch zet het kabinet, ondanks een negatief advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, beleid in dat hier haaks op staat, namelijk het afromen stopzetten en daarmee riskeren dat de plafonds overschreden worden.

Uit de ontwikkeling van de mestproductie blijkt dat bij zowel stikstof als fosfaat de verwachte uitstoot is toegenomen ten opzichte van de vorige rapportage. Uw aannames waren daarmee dus onrealistisch, iets waarvoor u nadrukkelijk gewaarschuwd bent. Dit is des te kwalijker omdat het kabinetsbeleid de normen vanuit het unierecht al niet behaalde voordat het kabinet besloot om de afroming stop te zetten. Kunt u onderbouwen waarom dit niet neerkomt op het verkeerd voorlichten van de Kamer? Welke inhoudelijke argumenten heeft u om te onderbouwen dat u niet heeft geluisterd naar de signalen uit samenleving en de beide Kamers?

Zoals uiteengezet in de nota van toelichting bij de besluiten tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met het de vaststelling van de hoogte van de afromingspercentages en wijziging daarvan (Stb. 2025, 410 (hierna: pluimveebesluit) en Stb. 2025, 411 (hierna: varkensbesluit)) is het besluit om te stoppen met afromen in de pluimvee- en varkenshouderij mede gebaseerd op de inschatting dat door de deelname aan Lbv en Lbv-plus de mestproductie in deze sectoren op termijn lager zal zijn dan de sectorale mestproductieplafonds. De meest recente gegevens over de deelname aan Lbv en Lbv-plus zoals weergegeven in mijn brief van 20 november 2025³ bevestigen deze inschatting. Daarnaast blijkt uit de derde kwartaalrapportage dat het CBS verwacht dat de mestproductie in de pluimveehouderij al in 2025 lager zal zijn dan het sectorale mestproductieplafond. Ik heb de Kamer dan ook niet verkeerd voorgelicht.

De effecten van de uitkoopregelingen worden grotendeels pas in 2026 en 2027 zichtbaar. U heeft daarmee bewust beleid gemaakt (lees: weggehaald) dat eraan bijdroeg dat Nederland de EU-normen wel zouden halen, maar nu worden ze in ieder geval in het cruciale jaar 2025 niet gehaald. Dit kunnen deze leden niet anders zien dan een bewuste stap om het unierecht niet te respecteren. Kunt u hierop reflecteren?

Ik deel uw zienswijze hierin niet. Zoals ik ook in mijn brief van 11 november 2025⁴ heb toegelicht, wordt de mestproductie in de sectoren met een sectoraal productieplafond gereguleerd met de productierechtenstelsels van de Meststoffenwet. Afroming is hierbinnen een instrument om te borgen dat de

¹ Kamerstukken I 2025/26, 33037/36618, BK

² Kamerstukken I 2025/26, 33037/36618, BL

³ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 626

⁴ Kamerstukken I 2025/26, 33037/36618, BK

productie van fosfaat en stikstof de sectorale plafonds, en daardoor ook het nationale plafond, niet overschrijdt. De inschatting is dat op termijn aan de sectorplafonds voor de pluimvee- en varkenssector zal worden voldaan. Zoals ook in de voorgaande vraag toegelicht is het immers de verwachting dat de mestproductie in de pluimveesector nog dit jaar, en in de varkenssector op termijn, op jaarbasis onder de sectorplafonds komt. Het is niet mogelijk langer af te romen als de mestproductie in de betreffende sector het sectorale mestproductieplafond niet overschrijdt. Ik ben mij ervan bewust dat het stoppen met afroming in de varkens- en pluimveehouderij niet bijdraagt aan het beperken van de mate van overschrijding van het nationale mestproductieplafond. Het in stand houden van afroming zou er echter toe leiden dat deze sectoren verder dan nodig onder hun sectorplafonds komen.

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

In 2021 heeft de strategische Milieukamer onderzoek gedaan naar mesttransporten en de controle daarop. Kunt u dit rapport delen? Is er daarna nog ander onderzoek gedaan naar de effectiviteit en doelmatigheid van de fraudebestrijding rond mest in Nederland?

De publicatie Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 is uitgevoerd door de Strategische Milieukamer (SMK) en gedeeld met de Tweede Kamer⁵. De SMK heeft daarna geen publicatie uitgebracht met ander onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van fraudebestrijding rond mest in Nederland.

Kunt u aangeven welk percentueel deel van de mesttransporten in 2024 en 2025 door de NVWA daadwerkelijk gecontroleerd is, fysiek of anderszins?

Elk jaar rapporteer ik de Kamers en de Europese Commissie over de voortgang van het Nederlands Mestbeleid met daarin ook de voortgang rondom toezicht en handhaving op het mestbeleid. Hierin zijn ook controles van het vervoer van meststoffen opgenomen. De laatste rapportage over het kalenderjaar 2024 dateert van 30 juni 2025⁶. Onderstaande tabel is afkomstig uit de Rapportage Nederlands Mestbeleid 2024 en toont de uitgevoerde controles van de NVWA op onder andere het vervoer van meststoffen.

Locatie-onafhankelijk Fysieke controles		2022			2023			2024		
Type controle	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord	Totaal controles	Akkoord	Niet- Akkoord	
Intermediaire onderneming	101	44	57	18	8	10	45	24	21	
Covergisting	5	4	1	10	5	5	13	10	3	
Vervoer meststoffen	921	867	54	1373	1331	42 ²³	1602	1434	168	
Export mest	140	125	15	177	158	19 ²⁴	284	277	7	
Onafhankelijke monstername	337	333	4	233	231	2	276	266	10	
Totaal	1504	1373	131	1811	1733	78	2220	2011	209	

Het totaal aantal gemelde mesttransporten in 2024 bedroeg ruim 999.000. In 2025 is het aantal transporten toegenomen tot ruim 1.035.000. Het voorlopige cijfer over het aantal inspecties van vervoer meststoffen over 2025 is 1.647 (0,16%). Hiervan zijn er 194 niet-akkoord. Bij alle transporten, die voor het

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 22343 nr. 299

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 33037 nr. 604

daadwerkelijke transport gemeld moeten worden, vinden er administratieve controles plaats op de aangeleverde gegevens. Die controle gaat over 100% van alle gemelde transporten.

Directoraat-generaal Agro

Welke verandering heeft de versterkte handhavingsstrategie daarin gebracht? Is er meer of minder gecontroleerd? Hoeveel zaken zijn daadwerkelijk door het OM opgepakt om tot vervolging over te gaan?

DGA-PAV / 103591040

Uit de cijfers van 2024 blijkt een lichte stijging van het aantal controles door de risicogerichte aanpak. Door de gezamenlijke inzet van controle en handhaving te richten op de meest risicovolle schakels neemt de pakkans toe. De gepleegde inzet kan tot een groter afschrikwekkend effect leiden door samenwerking tussen publieke handhavers en heeft ook een positief effect op het verminderen van fraude en het verbeteren van de naleving. De NVWA voert overwegend risicogerichte controles uit, die over het algemeen tot meer niet-akkoord uitkomsten leiden. Deze uitkomsten kunnen leiden tot boetes. Om de mate van naleving te bepalen worden er ook naleefmetingen uitgevoerd, maar dan is er alleen sprake van aselechte (dus niet risicogerichte) controles, waardoor het aantal niet-akkoord uitkomsten lager ligt dan bij risicogerichte controles.

Voor de handhaving van geconstateerde overtredingen geldt dat alle overtredingen van de mestregelgeving strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. In veel gevallen kunnen de overtredingen ook bestuursrechtelijk worden gehandhaafd en wordt dan veelal een bestuurlijke boete opgelegd. Indien overgegaan wordt tot strafrechtelijke handhaving omdat een overtreding uitsluitend strafrechtelijk kan worden gehandhaafd of de ernst van de overtreding reden geeft voor strafrechtelijke in plaats van bestuursrechtelijke handhaving, dan geldt dat onder het gezag van het Openbaar Ministerie (OM) de divisie Inlichtingen en Opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD) en de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) onderzoeken verrichten. De behandeling van strafzaken vindt plaats ter zitting en een eventuele strafoplegging door de strafrechter. In 2023 zijn er drie Fraude en Expertise Knooppunt onderzoeken (FEK-zaken) ingeleverd bij het OM (categorie 2). Door de NVWA-IOD zijn in 2023 vier onderzoeken ingeleverd, waarvan drie onderzoeken naar diverse modus operandi op het meststoffendomein en een onderzoek naar fraude met GLB-subsidies vanuit het EOM (Europees Openbaar Ministerie) (categorie 3). Verder is nog onderzoek verricht naar een transporteur c.q. mestintermediair met betrekking tot fraude rond co-vergisting en liep er een onderzoek naar fraude met GLB-subsidies. In 2024 zijn er geen FEK-zaken en IOD-onderzoeken aangeleverd. Wel liepen er op 31 december 2024 meerdere strafrechtelijke onderzoeken bij de NVWA-IOD en FEK naar diverse modus operandi op het meststoffendomein⁷.

Hoeveel winst kan er worden gemaakt met fraude in het mesttransport? Hoe hoog zijn de boetes die zijn uitgedeeld? Hoe wordt de percentage controles en hoogte van de boetes gewogen ten opzichte van gebruikelijke percentage van de pakkans en strafhoogte die worden gebruikt bij het bepalen van een effectieve strafmaat?

Toezicht en handhaving op vervoer van meststoffen is naast het opsporen van fraude, gericht op het vergroten van de naleving van de regels. Dit gebeurt zowel preventief als repressief. Bij het vaststellen van één of meerdere overtredingen bij inspecties door de NVWA wordt veelal een bestuurlijke boete opgelegd. Hiertoe

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 33037 nr. 604

worden de bevindingen van de NVWA-inspecties omschreven in boeterapporten die voor het nemen van een besluit over het opleggen van een bestuurlijke boete naar RVO worden gestuurd. Boetes moeten voorspelbaar zijn. De publicatie Boetebeleid Meststoffenwet RVO⁸ beschrijft, binnen de kaders van de meststoffenregelgeving, het beleid van RVO met betrekking tot het opleggen van boetes en de boetehoogte. Deze transparantie is belangrijk voor een duidelijk, rechtvaardig en doeltreffend boetebeleid. Het boetebeleid van RVO is voortdurend in beweging en wordt bijgesteld naar aanleiding van concrete situaties en voortschrijdend inzicht. Het document wordt daarom periodiek aangepast. Bij het bepalen van de boetehoogte wordt rekening gehouden met tal van aspecten waaronder evenredigheid, verwijtbaarheid, recidive, financiële draagkracht, cumulatie van stelsels, de eventueel geringe omvang van het bedrijf en het behaalde economische voordeel.

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

Het voordeel dat kan worden verkregen met het niet naleven van de regels is afhankelijk van de bedrijfsvoering en de omvang van het bedrijf. Handhaving en opsporing brengen in algemene zin doorgaans slechts een deel van de overtredingen in beeld.

Welke extra stappen zet u om in 2026 en verder de controle en pakkans effectief te maken in het licht van voorkomen van mestfraude? Dit lijkt deze leden van enorm belang daar de Europese Commissie de derogatie voor Nederland (hoogstwaarschijnlijk) per 1 januari 2026 zal afschaffen.

Het tegengaan van niet-naleving van de meststoffenwet blijft onverminderd hoog met daarbij een continuering van de inzet op preventie, voorlichting, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Een juist gebruik en een goede mix van deze instrumenten draagt bij aan het verbeteren van de naleving van de Meststoffenwet. De 'Voortgang en voortzetting VHS Mest'⁹ geeft een update van de VHS mest.

Voor verdere intensivering van het toezicht en handhaving heb ik in 2024 met de handhavende organisaties, NVWA en RVO, de Taskforce mestmarkt ingericht. Deze Taskforce bevat een systeem om de ontwikkelingen in de mestmarkt, mogelijke risico's en problemen op bedrijfsniveau als gevolg van een toenemende druk op de mestmarkt, in beeld te brengen en te monitoren. Indien nodig kunnen gerichte maatregelen en interventies ingezet worden. Door gericht te controleren en te handhaven bij risicovolle situaties, schakels en bedrijven wordt de toezicht- en handhaving capaciteit zo effectief mogelijk ingezet. Dit draagt bij aan verbetering van de naleving.

Vragen en opmerkingen van de fractie van VVD

In uw brief van 11 november 2025 schrijft u dat u verwacht dat de mestproductie op termijn lager gaat liggen dan het nationale plafond. Wat bedoelt u met 'op termijn'? En hoe beoordeelt u deze uitspraak in het licht van de gepresenteerde voortgangsrapportage van het derde kwartaal?

Met 'op termijn' bedoel ik dat het effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus op de mestproductie nog niet volledig tot uiting zal komen in de mestproductiecijfers over 2025, maar in de loop van 2026 of 2027. Deelnemers aan Lbv en Lbv-plus hebben namelijk tot een jaar na het ondertekenen van de overeenkomst bij de

⁸ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/202502/Boetebeleid%20Meststoffenwet%20RVO%202025%20%282%29.pdf>

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 495

subsidieverlening de tijd om hun dieren weg te doen. Daarom maak ik in mijn brief onderscheid tussen de door het CBS verwachte mestproductie over 2025 en de door mij ingeschatte mestproductie in 2026/2027.

Directoraat-generaal Agro

In uw brief van 20 november 2025 schrijft u dat bij een deelname van 90% aan de LBV en LBV+ dat het nationale fosfaatplafond alsnog wordt overschreden. Welke eventuele aanvullende maatregelen bent u voornemens te nemen, nu dit de verwachting is?

DGA-PAV / 103591040

Als onderdeel van spoor 2 van het startpakket *Nederland van het slot* werk ik momenteel aan de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij en de Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Deze laatste regeling heb ik op 12 januari 2026 ter internetconsultatie voorgelegd. Beide regelingen zullen, evenals de Lbv en Lbv-plus, een effect hebben op de omvang van de veestapel en daarmee op de mestproductie. Daarnaast handhaaf ik het huidige afromingspercentage van 30% in de melkveesector.

Het artikel in de NRC van 6 december 2025 roept bij deze leden vragen op. Hoe kijkt u zelf tegen dit artikel aan?

Ik herken mij niet in het beeld dat in dit artikel wordt geschetst.

Kunt u aangeven of, en welke, risico's u ziet voor de Nederlandse positie jegens de Europese Commissie, mocht blijken dat het nationale fosfaatplafond de komende jaren structureel wordt overschreden?

Gelet op het verwachte effect van deelname aan Lbv en Lbv-plus en van de nog op stapel staande maatregelen is op dit moment niet te stellen dat het nationale fosfaatplafond de komende jaren structureel wordt overschreden. Mocht in de zomer van 2026, na vaststelling van de mestproductie in 2025, blijken dat het nationale mestproductieplafond in 2025 is overschreden, dan is een mogelijkheid dat de Europese Commissie hierover vragen stelt of op andere wijze actie onderneemt. Hierover heb ik u ook in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken I 2024/25, 33618, D) geïnformeerd.

Kunt u inzichtelijk maken in welke andere EU-lidstaten sprake is van een soortgelijke situatie, en daarbij aangeven welke aanvullende maatregelen deze landen nemen om binnen de kaders te blijven? Hoe verhouden deze maatregelen zich tot de inzet van Nederland?

Wat betreft de ontwikkelingen in de mestproductie verschillen deze per lidstaat, maar over de lidstaten van de EU als geheel bezien is sprake van een structurele krimp van de mestproductie. Het stellen van een voorwaarde over de maximale mestproductie in de derogatiebeschikking is sinds 2005 aan de orde. Deze is uniek voor Nederland.

Recent heeft de Afdeling advisering van de Raad van State negatief geadviseerd over uw voorstel om de afroming van de pluimvee en de varkensrechten te beëindigen. Zij baseert zich daarbij mede op deze voortgangsrapportage waaruit blijkt dat de mestproductie toch hoger blijft dan de mestplafonds die in de Meststoffenwet zijn vastgesteld. De Afdeling stelt dat als de afroming niet plaatsvindt er zeker niet wordt voldaan aan de verplichtingen in de derogatiebeschikking en het nationaal mest-productieplafond in 2025 wordt overschreden. Toch begrijpen deze leden dat u onlangs aan de Tweede Kamer

heeft laten weten dat u de afroaming toch wil beëindigen. Wat zijn uw overwegingen geweest om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State naast u neer te leggen?

Directoraat-generaal Agro

In de aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) voorgelegde ontwerpbesluiten is uitgegaan van verwachtingen over de mestproductie in 2025 gebaseerd op de prognose van het CBS uit de tweede kwartaalrapportage 2025¹⁰. Inmiddels is ook de derde kwartaalrapportage van het CBS¹¹ ontvangen. Voor pluimvee volgt hieruit, anders dan op grond van de tweede kwartaalrapportage het geval was, de verwachting dat de mestproductie van pluimvee in 2025 zowel wat betreft stikstof als wat betreft fosfaat onder de sectorale plafonds zal blijven. Hiermee is voldoende verzekerd dat er in de pluimveesector geen sprake zal zijn van een overschrijding van de sectorale pluimveeplafonds in 2025.

DGA-PAV / 103591040

Voor varkens volgt uit die derde kwartaalrapportage dat de plafonds in 2025 naar verwachting niet gehaald worden. In deze prognose gaat het CBS voor varkens uit van de voorlopige cijfers van de landbouwtelling op peildatum 1 april 2025. In deze prognose is dan ook nog geen rekening gehouden met een vermindering van het aantal dieren als gevolg van deelname aan de Lbv en Lbv-plus na 1 april 2025, terwijl daar ook in 2025 al wel sprake van is. Anders dan de Afdeling aangeeft, zijn ook de potentiële effecten van de Lbv en Lbv-plus zoals die zich zullen voordoen na 2025 voor het kabinet reden om ook in de varkenshouderij te stoppen met afromen. De nieuwe Lbv en Lbv-pluscijfers rechtvaardigen namelijk de inschatting dat de mestproductie in de varkenssector op termijn (en mogelijk al in 2026) ook onder de plafonds zal uitkomen. Instandhouding van de afroaming zou er in dat geval toe leiden dat de mestproductie in de pluimvee- en varkenssector, op termijn verder dan nodig onder de sectorplafonds komt.

Zoals ook in de nota van toelichting op het pluimvee- en varkensbesluit is toegelicht, is het kabinet zich ervan bewust dat het stoppen met afroaming in deze sectoren niet bijdraagt aan het beperken van de mate van overschrijding van het nationale plafond in 2025. Tegelijkertijd is het effect van afroaming in deze sectoren op vermindering van de totale mestproductie gering. Ook de impact van het afromen van dierrechten voor deze sectoren is meegewogen. De impact is in het bijzonder groot voor bedrijven die grotendeels afhankelijk zijn van lease, bijvoorbeeld jonge ondernemers die bij het overnemen van hun bedrijf financieel niet de mogelijkheid hadden om dierrechten in eigendom te nemen. Daar komt bij dat er geen grond is voor afroaming van dierrechten (pluimvee- en varkensrechten) als de betreffende sector aan de sectorale plafonds voldoet.

Vragen en opmerkingen van de fractie van CDA

Deze leden hebben er kennis van genomen dat u verwacht dat minimaal 90% van de aangemelde veehouders zal deelnemen aan de regelingen LBV en LBV-plus. Deze leden vragen u of de doelstelling over het fosfaatproductieplafond wel wordt gehaald als de deelname 100% zou zijn.

Nee, de inschatting is dat ook bij 100% deelname het nationale fosfaatproductieplafond overschreden zal worden en wel met 1 miljoen kg (= een overschrijding van het plafond met 0,7%).

¹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 605

¹¹ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 626

Bij de huidige gegevens concluderen deze leden dat het nationale fosfaatproductieplafond stevig wordt overschreden. Welke maatregelen gaat u nemen om het gestelde doel te realiseren?

Directoraat-generaal Agro

Als onderdeel van spoor 2 van het startpakket *Nederland van het slot* werk ik momenteel aan de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij en de Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Deze laatste regeling heb ik op 12 januari 2026 ter internetconsultatie voorgelegd. Beide regelingen zullen, evenals de Lbv en Lbv-plus, een effect hebben op de omvang van de veestapel en daarmee op de mestproductie. Daarnaast handhaaf ik het huidige afromingspercentage van 30% in de melkveesector.

DGA-PAV / 103591040

Deze leden maken zich zorgen over de consequenties voor de boeren gezien het overschrijden van de diverse plafonds in 2025. Kunt u aangeven wat de consequenties zijn voor de boeren in de komende twee jaren; 2026 en 2027?

Als geconstateerd wordt dat in 2025 een sectoraal mestproductieplafond daadwerkelijk overschreden is, dan heeft Nederland voor dat jaar niet voldaan aan een van de plafonds die in de Meststoffenwet zijn verankerd. Alle inzet dient er dan op gericht te zijn de productie zo snel mogelijk omlaag te brengen in lijn met dat plafond. Daarbij dienen alle instrumenten, ontwikkelingen en omstandigheden die bepalend (kunnen) zijn voor de omvang van de mestproductie te worden betrokken.

Deze leden vragen zich af wat de gevolgen zijn voor de uitvoering van de doelen op het gebied van mestproductie wanneer Nederland geen nieuwe derogatiebeschikking verleend krijgt. Kunt u aangeven wanneer u hierover duidelijkheid verwacht? En kunt u aangeven in hoeverre het niet behalen van de nationale productieplafonds meespeelt bij het verkrijgen van een nieuwe derogatiebeschikking? Welk beleid heeft u voor ogen als de derogatiebeschikking niet verleend wordt?

Op 23 december 2025¹² heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de brief van Eurocommissaris Roswall, waarin de afwijzende conclusie van de Europese Commissie over het Nederlandse derogatieverzoek is opgenomen. Daarbij heb ik aangegeven dat het kabinet zich zal beraden op de inhoud van de brief en met een nadere reactie zal komen.

Kunt u bovendien aangeven wanneer u duidelijkheid verwacht over het exacte deelnamepercentage aan de voorgenoemde regelingen? Wanneer kan dit effect daadwerkelijk worden meegenomen in het vormen van beleid ter uitvoering van de doelen uit de Meststoffenwet?

Omdat er sprake is van een vrijwillige deelname aan de Lbv en Lbv-plus kan ik pas als de uitvoering van de regelingen is afgerond met volledige zekerheid aangeven hoe hoog het deelnamepercentage aan de regelingen is. Gelet op de voorwaarden verbonden aan deelname is te verwachten dat het effect in de komende twee jaren (2026/2027) volledig tot uiting komt in de mestproductiecijfers.

Deze leden lezen in de CBS-rapportage: 'Vergeleken met de vorige kwartaalrapportage is de excretie toegenomen, als gevolg van een grotere

¹² Kamerstukken II 2025/26, 33037, nr. 637

rundveestapel, hogere stikstof- en fosforgehaltes van het vers gras en een hoger stikstofgehalte van de graskuil van 2025.' Acht u het noodzakelijk om op basis hiervan extra inzet te plegen om de productieplafonds van melkvee niet verder te overschrijden?

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

Als onderdeel van spoor 2 van het startpakket *Nederland van het slot* werk ik momenteel aan de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij en de Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Deze laatste regeling heb ik op 12 januari 2026 ter internetconsultatie voorgelegd. Beide regelingen zullen, evenals de Lbv en Lbv-plus, een effect hebben op de omvang van de veestapel en daarmee op de mestproductie. Daarnaast handhaaf ik het huidige afomingspercentage van 30% in de melkveesector.

Deze leden constateren dat de melkveesector in verhouding tot de andere sectoren een relatief hogere mestproductie ten opzichte van het sectorale productieplafond. Hoe reflecteert u op de verschillen tussen de sectoren, met inachtneming van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de afoming van pluimvee- en varkensrechten?

In de aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluiten is uitgegaan van verwachtingen over de mestproductie in 2025 gebaseerd op de prognose van het CBS uit de tweede kwartaalrapportage 2025¹³. Inmiddels is ook de derde kwartaalrapportage van het CBS¹⁴ ontvangen. Voor pluimvee is de verwachting dat de mestproductie in 2025 onder de sectorale plafonds zal blijven, terwijl voor varkens de sectorale plafonds in 2025 naar verwachting nog niet gehaald worden. In deze prognose is echter nog geen rekening gehouden met een vermindering van het aantal varkens als gevolg van deelname aan de Lbv en Lbv-plus na 1 april 2025, terwijl daar ook in 2025 al wel sprake van is. De nieuwe Lbv en Lbv-plus cijfers rechtvaardigen de inschatting dat de mestproductie in de varkenssector op termijn - en mogelijk al in 2026 - ook onder de plafonds zal uitkomen. De inschatting is dat ook bij een 100% deelname aan Lbv en Lbv-plus de fosfaatproductie in de melkveehouderij het sectoraal plafond zal overschrijden. Daarom blijft het huidige afomingspercentage van 30% in de melkveesector gehandhaafd, waar afoming in pluimveehouderij en varkenshouderij nog in 2025 gestopt is.

Vragen en opmerkingen van de fractie van PvdD

Vraag 1

In uw antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA stelt u: 'De sectorale plafonds zijn niet opgenomen in de derogatiebeschikking.'

Vraag 1a

Maakt dat wat uit voor de vraag of de totale fosfaat- en stikstofexcretie van zowel de varkens- als de pluimveesector gezamenlijk leidt tot een overschrijding van het plafond dat ingevolge de derogatiebeschikking maximaal mag worden behaald?

De derogatiebeschikking stelt een specifieke voorwaarde aan de maximale mestproductie. De nationale mestproductieplafonds zijn vastgelegd in de Meststoffenwet. Deze zijn omgezet in sectorale mestproductieplafonds voor pluimvee, varkens en melkvee, die eveneens in de Meststoffenwet zijn opgenomen. Voor de vraag of wordt voldaan aan de voorwaarde uit de

¹³ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 605

¹⁴ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 626

derogatiebeschikking is, nu de derogatiebeschikking geen specifieke voorwaarden stelt aan de productie in de verschillende sectoren, van belang dat de totale mestproductie in Nederland niet hoger is dan de nationale mestproductieplafonds.

Directoraat-generaal Agro

Vraag 1b

DGA-PAV / 103591040

In de negatieve adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de twee ontwerpbesluiten wordt gesteld: 'Omdat de derogatiebeschikking geen specifieke voorwaarden stelt aan de mestproductie van de verschillende sectoren, mag de som van deze sectorale mestproductieplafonds niet hoger zijn dan het nationaal mestproductieplafond.'. Onderschrijft u dat? Zo nee, op welke gronden meent u dat de Afdeling een onjuist standpunt inneemt?

De nationale mestproductie is de som van de mestproductie van alle landbouwhuisdieren in Nederland. Daartoe behoren sectoren met een productierechtenstelsel, te weten het fosfaatrechtenstelsel (melkvee) of de dierrechtenstelsels (varkens en pluimvee) als ook sectoren zonder productierechtenstelsel ('overig'). Om ruimte te laten voor de mestproductie van de 'overige' sectoren dient de som van de mestproductie van de sectoren met een mestproductieplafond lager te zijn dan het nationale mestproductieplafond.

Vraag 1c

Zo ja, deelt u dan het oordeel van deze leden (en van de Afdeling) dat de door u gehanteerde veronderstelling dat de 'stikstofexcretie in de pluimveesector onder het sectorale plafond blijft' op zich geen dragende motivering kan opleveren voor een verwachting die betrekking heeft op het nationale mestproductieplafond.'.

Zo nee, wat is dan uw redenering? Zo ja, bent u het dan met het oordeel van de Afdeling in haar advies over de afoming van pluimveerechten eens dat die veronderstelling geen dragend argument oplevert voor dat ontwerpbesluit?

In de aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluiten is uitgegaan van verwachtingen over de mestproductie in 2025 gebaseerd op de prognose van het CBS uit de tweede kwartaalrapportage 2025¹⁵. Inmiddels is ook de derde kwartaalrapportage van het CBS¹⁶ ontvangen. Voor pluimvee volgt hieruit, anders dan op grond van de tweede kwartaalrapportage het geval was, de verwachting dat de mestproductie van pluimvee in 2025 zowel wat betreft stikstof als wat betreft fosfaat onder de sectorale plafonds zal blijven. Hiermee is voldoende verzekerd dat er in de pluimveesector geen sprake zal zijn van een overschrijding van de sectorale pluimveeplafonds in 2025.

Vraag 2

De Afdeling merkt in haar advies over de afoming van pluimveerechten op: 'Bovendien wordt niet gemotiveerd waarom de onzekerheid in de prognose zal leiden tot het alsnog behalen van het sectorale plafond voor fosfaatexcretie.'. Bent u het daarmee eens? Zo nee, welke gegevens heeft u dan aangevoerd waaruit blijkt dat het sectorale plafond voor fosfaatexcretie niet zal worden overschreden?

In de aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluiten is uitgegaan van verwachtingen over de mestproductie in 2025 gebaseerd op de prognose van het CBS uit de tweede kwartaalrapportage 2025. Inmiddels is ook de derde

¹⁵ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 605

¹⁶ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 626

kwartaalrapportage van het CBS ontvangen. Voor pluimvee volgt hieruit, anders dan op grond van de tweede kwartaalrapportage het geval was, de verwachting dat de mestproductie van pluimvee in 2025 zowel wat betreft stikstof als wat betreft fosfaat onder de sectorale plafonds zal blijven. Hiermee is voldoende verzekerd dat er in de pluimveesector geen sprake zal zijn van een overschrijding van de sectorale pluimveeplafonds in 2025.

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

Vraag 3

De Afdeling merkt in haar advies over de afroming van varkensrechten op dat de potentiële verlaging van mestproductie die u mogelijk acht naar verwachting pas in de loop van 2026 en 2027 volledig tot uiting komt in de mestproductiecijfers.

Vraag 3a

Onderschrijft u dat? Zo nee, op welke gronden komt u dan tot die ontkenning? Zo ja, zien deze leden het dan goed dat in 2025 het toegelaten plafond zonder meer zal worden overschreden?

Het is inderdaad mijn inschatting dat pas in de loop van 2026 en 2027 het effect van deelname aan de Lbv en Lbv-plus volledig tot uiting komt in de mestproductiecijfers. Uit de derde kwartaalrapportage 2025 volgt dat het CBS verwacht dat de mestproductie in de varkenshouderij in 2025 hoger zal zijn dan het sectorale productieplafond. Of dit ook daadwerkelijke het geval is, zal blijken als in de zomer van 2026 de definitieve mestproductiecijfers over 2025 bekend worden.

Vraag 3b

Als in 2025 het toegelaten plafond zonder meer zal worden overschreden, is dat dan een overtreding van de derogatiebeschikking? Zo nee, op welke gronden komt u dan tot die ontkenning? Zo ja, welke gevolgen kunnen aan zo'n overtreding verbonden zijn?

De derogatiebeschikking 2022-2025 stelt voorwaarden aan de maximale hoeveelheid mest die op nationaal niveau in Nederland geproduceerd mag worden. Als in de zomer van 2026 blijkt dat de mestproductie in 2025 hoger is, dan kan dit aanleiding zijn voor de Europese Commissie voor het stellen van vragen of het op een andere wijze ondernemen van actie. Zie ook het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de VVD.

Vraag 4

In uw brief van 28 november 2025 aan de Tweede Kamer schrijft u dat u zonder te reageren op de bezwaren van de Afdeling advisering van de Raad van State besloten heeft om beide ontwerpbesluiten vast te stellen overeenkomstig het ontwerp.

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

Vraag 4a

Uit welke gegevens heeft u afgeleid dat de Eerste Kamer geen bezwaren heeft tegen beide ontwerpbesluiten?

Gelet op de in de Meststoffenwet opgenomen voorhangbepalingen zijn beide ontwerpbesluiten, voorafgaand aan de advisering door de Afdeling, aan uw Kamer toegezonden. De voorhang heeft niet geleid tot aanpassingen of tot een besluit van uw Kamer om niet in te stemmen met de ontwerpbesluiten.

Vraag 4b

De Tweede Kamer had u verzocht om in te gaan op de bezwaren van de Afdeling. Acht u het in overeenstemming met het recht dat u met voorbijgaan aan dat verzoek besluit om de ontwerpbesluiten waarop de voorhangprocedure van toepassing is verklaard, vaststelt en in werking laat treden zonder in te gaan op de bezwaren van de Afdeling? Getuigt die handelwijze van een zorgvuldige procedure?

Met mijn brief van 28 november 2025¹⁷ heb ik gereageerd op het verzoek van de Tweede Kamer. Daarnaast ben ik in de nader rapporten over beide besluiten ingegaan op de adviezen van de Afdeling (Stcrt. 2025, 42993 en Stcrt. 2025, 42994).

Vragen en opmerkingen van de fractie-Visseren-Hamakers

In de brief over de voortgang mestproductie en LBV en LBV-plus naar aanleiding van derde kwartaalrapportage 2025 CBS staat dat het CBS verwacht dat in 2025 de fosfaatrechten van de Nederlandse veestapel het nationale plafond met 4,9% zal overschrijden. Desondanks heeft u besloten om de afroaming van fosfaatrechten in de varkens- en kippensector stop te zetten. In antwoorden op vragen over de eerste en tweede kwartaalrapportage 2025 van het CBS, die ingaan op de voortgang van de ontwikkeling van de mestproductie, geeft de minister aan: 'de mate van overschrijding van het nationale fosfaatproductieplafond wordt echter nauwelijks beïnvloed door het stoppen met afroaming in varkens- en pluimveehouderij.'. Op welke gegevens baseert u deze uitspraak?

Ik baseer deze uitspraak op gegevens van RVO, die erop wijzen dat het aantal transacties met afroaming naar verwachting gering zou zijn.

Hoe verantwoordt u dat een mogelijk zeer effectieve maatregel om de fosfaatproductie in Nederland te verminderen is afgeschaft nog vóórdat de effecten van deze maatregel gemeten kunnen worden?

Als de mestproductie in een sector lager is dan maximaal toegestaan is er geen grond voor het in stand laten van afroaming van dierrechten. Op basis van de verwachting van het CBS zal de mestproductie in de pluimveesector al in 2025

¹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 33037, nr. 627

lager zijn dan het sectorplafond. Mijn inschatting is dat door deelname aan Lbv en Lbv-plus ook de mestproductie in de varkenshouderij op termijn lager zal zijn dan maximaal toegestaan. Het in stand houden van afoming zou erin resulteren dat de mestproductie in de pluimveesector nog dit jaar en in de varkenshouderij op termijn verder dan nodig onder het sectorale mestproductieplafond komt, terwijl het voor beide sectoren van belang dat het aantal rechten niet verder wordt beperkt dan nodig.

Directoraat-generaal Agro

DGA-PAV / 103591040

Waarom slaat u het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State – om de afoming van de pluimvee- en varkensrechten niet te beëindigen met ingang van 1 december 2025 – in de wind?

In de aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluiten is uitgegaan van verwachtingen over de mestproductie in 2025 gebaseerd op de prognose van het CBS uit de tweede kwartaalrapportage 2025¹⁸. Inmiddels is ook de derde kwartaalrapportage van het CBS¹⁹ ontvangen. Voor pluimvee volgt hieruit, anders dan op grond van de tweede kwartaalrapportage het geval was, de verwachting dat de mestproductie van pluimvee in 2025 zowel wat betreft stikstof als wat betreft fosfaat onder de sectorale plafonds zal blijven. Hiermee is voldoende verzekerd dat er in de pluimveesector geen sprake zal zijn van een overschrijding van de sectorale pluimveeplafonds in 2025.

Voor varkens volgt uit die derde kwartaalrapportage dat de plafonds in 2025 naar verwachting niet gehaald worden. In deze prognose gaat het CBS voor varkens uit van de voorlopige cijfers van de landbouwtelling op peildatum 1 april 2025. In deze prognose is dan ook nog geen rekening gehouden met een vermindering van het aantal dieren als gevolg van deelname aan de Lbv en Lbv-plus na 1 april 2025, terwijl daar ook in 2025 al wel sprake van is. Anders dan de Afdeling aangeeft, zijn ook de potentiële effecten van de Lbv en Lbv-plus zoals die zich zullen voordoen na 2025 voor het kabinet reden om ook in de varkenshouderij te stoppen met afomen. De nieuwe Lbv en Lbv-pluscijfers rechtvaardigen namelijk de inschatting dat de mestproductie in de varkenssector op termijn (en mogelijk al in 2026) ook onder de plafonds zal uitkomen.

Instandhouding van de afoming zou er toe leiden dat de mestproductie in de pluimvee- en varkenssector, op termijn verder dan nodig onder de sectorplafonds komt. Daar komt bij dat er geen grond is voor afoming van dierrechten (pluimvee- en varkensrechten) als de betreffende sector aan de sectorale plafonds voldoet.

¹⁸ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 605

¹⁹ Kamerstukken I 2025/26, 33037, nr. 626

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Auteur

TER BESLISSING

Datum

13 januari 2026

Kenmerk

DGA-PAV / 103588735

nota
TER BESLISSING

Reactie op Commissiebrief met vragen over de
kwartaalrapportages CBS

Kopie aan

Bijlage(n)

1

Parafenroute

Aanleiding

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Eerste Kamer heeft op 16 december 2025 schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van uw brieven over de eerste en tweede kwartaalrapportages CBS en uw brief van 20 november 2025 over de derde kwartaalrapportage. In de vragen wordt een verband gelegd tussen de ontwikkeling in de mestproductie, het besluit om nog in 2025 te stoppen met het afkomen van productierechten in de varkens- en pluimveehouderij en de negatieve adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Met voorliggende reactie geeft u antwoord op de gestelde vragen.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de beantwoording van de vragen en de aanbiedingsbrief te ondertekenen.

Kernpunten

- De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA willen weten wat de inhoudelijke argumenten zijn waarop het besluit om te stoppen met afkomen in de varkens- en pluimveehouderij gebaseerd is, ondanks waarschuwingen hierover vanuit de samenleving en beide Kamers. Ook vragen zij om een reflectie op de volgens hen bewuste stap om met dit besluit het unierecht niet te respecteren. Tot slot stellen zij enkele vragen die zien op mesttransporten en de controle daarop en welke extra stappen gezet worden om de controle en pakkans effectief te maken in het licht van het voorkomen van mestfraude.
- De leden van de fractie van VVD willen weten wat bedoeld wordt met de in de brief van 11 november 2025 aangegeven verwachting dat 'op termijn' de mestproductie lager zal zijn dan het nationale mestproductieplafond en hoe dit te beoordelen in het licht van de derde kwartaalrapportage. Tevens willen zij weten welke eventuele aanvullende maatregelen overwogen worden nu blijkt

dat ondanks een deelname van 90% aan Lbv en Lbv-plus het nationale fosfaatproductieplafond naar verwachting overschreden wordt. In dat verband halen de leden van de VVD ook het artikel in de NRC van 6 december 2025 aan en vragen zij hoe u tegen dit artikel aankijkt. Ook willen de leden weten of en welke risico's er zijn voor de Nederlandse positie jegens de Europese Commissie als het nationaal fosfaatplafond structureel overschreden wordt. Tot slot willen ook deze leden weten wat de overwegingen zijn geweest om ondanks het negatieve advies van de Afdeling advisering van de Raad van State te besluiten nog in 2025 tot het stoppen met afkomen in de varkens- en pluimveehouderij.

- Ook de leden van de fractie van CDA willen weten welke maatregelen genomen gaan worden om te voldoen aan het nationale fosfaatproductieplafond. Daarnaast spreken zij hun zorg uit over het overschrijden van diverse mestproductieplafonds en vragen zij naar de consequenties daarvan voor de boeren in de jaren 2026 en 2027. Deze leden stellen ook enkele vragen met betrekking tot de aanvraag voor een nieuwe derogatiebeschikking en wat de invloed daarop is van het niet voldoen aan de nationale mestproductieplafonds. Tot slot wijzen zij op de in verhouding tot andere sectoren relatief hogere mestproductie in de melkveehouderij ten opzichte van het sectorale mestproductieplafond en vragen om een reflectie hierop.
- De leden van de fractie van PvdD gaan in hun vragen nader in op de sectorale en nationale mestproductieplafonds en de negatieve adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de besluiten om nog in 2025 te stoppen met afoming in de varkens- en pluimveehouderij. Ook willen zij weten uit welke gegevens u heeft afgeleid dat de Eerste Kamer geen bezwaren had tegen deze besluiten en waarom u voorbij bent gegaan aan het verzoek van de Tweede Kamer om in te gaan op de bezwaren van de Afdeling.
- De fractie-Visseren-Hamakers wil weten wat de basis is voor uw uitspraak dat 'de mate van overschrijding van het nationale fosfaatproductieplafond nauwelijks beïnvloed wordt door het stoppen met afoming in de varkens- en pluimveehouderij.' De fractie wil tevens weten hoe u verantwoordt dat een mogelijk zeer effectieve maatregel is afgeschaft nog voor deze effect heeft kunnen sorteren. Tot slot wil ook deze fractie weten waarom, ondanks het negatieve advies van de Afdeling, toch besloten is nog in 2025 te stoppen met afomen.
- In uw reactie beantwoordt u de gestelde vragen waarbij zo veel als mogelijk is aangesloten bij hetgeen vermeld staat in eerdere verslagen, brieven, nader rapporten en toelichtingen bij wetsvoorstellen en besluiten.