

Beantwoording IAK-vragen wijziging Meststoffenwet definitie melkvee, vrijstelling jongvee en afromingsvrije lease

1. Wat is de aanleiding?

1. De reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel wordt bepaald door het begrip melkvee. Bij de uitvoering van het stelsel is gebleken dat de definitie van 'melkvee' op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Dit heeft geleid tot onzekerheid over de gevolgen van het fosfaatrechtenstelsel voor met name vleesveehouders. Het gaat daarbij met name om de afbakening van het begrip 'melkvee' in relatie tot jongvee voor de vleesveehouderij. Op 20 juli 2018 is de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee (hierna: beleidsregel) in werking getreden. Doel van deze beleidsregel was te verduidelijken hoe het begrip melkvee wordt geïnterpreteerd.
Op 16 april (2019 ECLI:NL:CBB:2019:140, ECLI:NL:CBB:2019:140, ECLI:NL:CBB:2019:141) oordeelde het College van beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) dat de in de beleidsregel gehanteerde interpretatie van het begrip melkvee, een beperking is van de in de wet vastgelegde definitie. Hetzelfde kan worden afgeleid uit de uitspraak van het CBb van 25 juni 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:244). Volgens het CBb kan ook jongvee dat niet bestemd is om een kalf te krijgen, melkvee zijn in de zin van de wet. Als gevolg van de uitspraken van het CBb moeten, voor zover het jongvee betreft, in beginsel fosfaatrechten worden toegekend op basis van de op 2 juli 2015 op een bedrijf gehouden dieren die geregistreerd stonden in diercategorie 101 of 102 van tabel I van bijlage D van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Deze uitspraken over het begrip melkvee in relatie tot de toekenning van fosfaatrechten bieden echter nog geen duidelijkheid over het begrip melkvee in relatie tot de handhaving van artikel 21b van de Meststoffenwet. Uit de uitspraken van het CBb volgt immers niet hoe de grens tussen respectievelijk diercategorie 101 en 102, en diercategorie 122 moet worden getrokken. Die laatste diercategorie betreft roodvleesstieren van ca. 3 maanden tot de slacht (inclusief ossen en vrouwelijke dieren die op de dezelfde wijze worden gemest) en valt buiten het fosfaatrechtenstelsel. Het kabinet vindt het niet wenselijk deze onduidelijkheid over de afbakening van het begrip melkvee te laten voortbestaan.
2. Jongvee in de zoogkoeienhouderij valt onder het begrip melkvee in de Meststoffenwet om te voorkomen dat dieren die wel melk gaan produceren voor consumptie of verwerking, tijdelijk op vleesveebedrijven gehouden worden zonder fosfaatrechten en vervolgens terugkeren in de melkveehouderij. In bepaalde situaties kan dit ook op minder ingrijpende wijze worden voorkomen. Voor die situaties is de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij vastgesteld op grond van artikel 38 Meststoffenwet, zodat zoogkoeienhouders die aan strikte criteria voldoen geen fosfaatrechten nodig hebben voor hun jongvee. Artikel 38 is een generiek artikel en een vrijstellingsregeling is een tijdelijk instrument.
3. De aangenomen motie van de leden Geurts en Lodders (Kamerstukken II 2018/19, 33 037 nr. 317) over afromingsvrije lease van fosfaatrechten.

2. Wie zijn betrokken?

De primair betrokkenen zijn de vleesveehouders en melkveehouders.

3. Wat is het probleem?

1. De reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is beperkt tot melkvee. Bij de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel is gebleken dat deze definitie op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Het gaat daarbij met name om de afbakening van het begrip 'melkvee' in relatie tot jongvee voor de vleesveehouderij. Dit heeft geleid tot onzekerheid over de gevolgen van het fosfaatrechtenstelsel voor vleesveehouders. Voor hen is niet altijd duidelijk is of zij voor hun jongvee fosfaatrechten nodig hebben. Bovendien bemoeilijkt de interpretatieruimte de uitvoering en handhaving van het stelsel.
2. De uitzondering voor jongvee in de zoogkoeienhouderij is met ingang van 24 oktober 2018 geregeld in de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij, die in haar aard tijdelijk is. Deze uitzondering moet wettelijk bestendig worden.

Melkveehouders kunnen door een onverwacht hoge melkproductie in een hogere productieklasserecht komen, waardoor zij aan het eind van het jaar meer fosfaatrechten nodig hebben. De verplichte afroming bij overgang van fosfaatrechten bemoeilijkt de tijdelijke aanschaf van extra

fosfaatrechten.

4. Wat is het doel?

1. Het onderhavige wetsvoorstel verduidelijkt de definitie van het begrip 'melkvee', teneinde te verduidelijken voor welke dieren een veehouder fosfaatrechten nodig heeft en welke dieren buiten de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel vallen. Daarmee wordt de naleving bevorderd en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergroot.
2. Ook wordt met dit wetsvoorstel de uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij wettelijk vastgelegd. Deze uitzondering is met ingang van 24 oktober 2018 geregeld in de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij, die naar haar aard tijdelijk is. Dit wetsvoorstel bestendigt die uitzondering, zodat jongvee in de zoogkoeienhouderij buiten het stelsel van fosfaatrechten kan blijven. De voorwaarden waaronder deze uitzondering van toepassing is worden bij ministeriële regeling vastgelegd.
3. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om per jaar maximaal 100 kilogram fosfaatrechten te leasen voor de korte termijn (heen- en teruglease binnen een kalenderjaar), zonder dat hierover afroming plaatsvindt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Geurts en Ladders (Kamerstukken II 2018/19, 33 037 nr. 317).

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Op 1 januari 2018 is het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee in werking getreden. Doel van dit stelsel is te borgen dat de mestproductie in de melkveehouderij, in termen van stikstof en fosfaat, het desbetreffende sectorale plafond niet overstijgt. Met de borging van de sectorale plafonds voor fosfaat en stikstof, draagt het fosfaatrechtenstelsel er ook aan bij dat de fosfaat- en stikstofproductieplafonds voor de Nederlandse veehouderij als geheel niet worden overschreden. De voorliggende wetwijziging verduidelijkt de reikwijdte van dit stelsel, bestendigt de al geldende uitzondering voor jongvee in de zoogkoeienhouderij en legt een uitzondering voor afroming bij overdracht van fosfaatrechten vast.

6. Wat is het beste instrument?

De verduidelijking van de definitie van melkvee en de vastlegging van de uitzondering voor jongvee in de zoogkoeienhouderij kan niet anders dan door een aanpassing van de Meststoffenwet. De afroming van fosfaatrechten bij overdracht is eveneens vastgelegd in de Meststoffenwet. Voor de bovengenoemde vrijstelling bij lease is daarom ook een wetwijziging nodig.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen voor de regeldruk: Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De verduidelijking van de definitie van het begrip 'melkvee' en het wettelijk vastleggen van de uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij leidt niet tot een toename van regeldruk, omdat het enkel duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel. Dit leidt niet tot extra inspanningen voor ondernemers. Het afromingsvrij leasen van een beperkt aantal kilogrammen fosfaatrecht per jaar heeft evenmin gevolgen voor de regeldruk. Ondernemers hoeven geen extra inspanningen te verrichten om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Ook de wijziging in verband met het laten terugwerken van de registratie van een kennisgeving tot overgang van een fosfaatrecht heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de reeds benodigde stappen om een fosfaatrecht te doen overgaan.

Voor de uitvoering door RVO.nl en de handhaving van het fosfaatrechtenstelsel door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is het belangrijk dat er zoveel mogelijk duidelijkheid is over de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij. Voor het uitvoeren van de wijziging betreffende afromingsvrije lease zal RVO.nl moeten bijhouden in hoeverre een bedrijf in een kalenderjaar nog kilogrammen afromingsvrij kan leasen. Dit leidt tot een hogere uitvoeringslast. De wijziging in verband met het laten terugwerken van de registratie van een kennisgeving tot overgang van een fosfaatrecht geeft RVO.nl meer houvast bij de uitvoering, doordat duidelijk is in welke gevallen terugwerkende kracht aan de orde is, en tot

welk moment een registratie terugwerkt. Dit geeft ook houvast bij de handhaving in de eerste maanden van het volgende kalenderjaar.
RVO.nl en NVWA zullen gevraagd worden een uitvoerings- en handhavingstoets te doen op het wetsvoorstel.