

1.2 Definitie «melkvee»

1.2.1 Fosfaatrechtenstelsel

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. Artikel 21b van de wet bepaalt dat voor het houden van melkvee in Nederland fosfaatrechten nodig zijn. Bij aanvang van het fosfaatrechtenstelsel is het per 1 januari 2018 op een bedrijf rustende fosfaatrecht vastgesteld. Dit fosfaatrecht is bepaald op basis van de hoeveelheid melkvee die op 2 juli 2015 op het bedrijf werd gehouden. Daarbij kunnen bijzondere omstandigheden rond die peildatum aanleiding zijn voor de toekenning van extra fosfaatrechten (artikel 23, derde tot en met zesde en negende lid, van de wet). Met de definitie van het begrip «melkvee» in artikel 1, eerste lid, onderdeel kk, van de Meststoffenwet (hierna: de wet) is aangesloten bij de diercategorieën zoals onderscheiden in tabel I van bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: Urm). Voor zover het jongvee betreft, worden de diercategorieën 101 en 102 uit tabel I van bijlage D bij de Urm, aangemerkt als melkvee. Hieronder valt ook een deel van het jongvee voor de vleesveehouderij. De fosfaatproductie door de vleesveehouderij valt niet onder het sectorale plafond voor de melkveehouderij, maar om te voorkomen dat jongvee voor de melkveehouderij via de vleesveehouderij buiten het fosfaatrechtenstelsel wordt gehouden, is er – via de definitie van het begrip Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 949, nr. 3 2 «melkvee» – voor gekozen een deel van het jongvee voor de vleesveehouderij wel onder het fosfaatrechtenstelsel te laten vallen. Bij de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel 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 Urm. 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 wet. 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. Dit wetsvoorstel verduidelijkt daarom voor welk jongvee fosfaatrechten nodig zijn. Voor jongvee dat niet wordt gehouden voor de melkveehouderij, zijn ingevolge dit wetsvoorstel alleen fosfaatrechten nodig als de dieren een kalf krijgen of bestemd zijn om een kalf te krijgen. Voor jongvee voor de vleesveehouderij dat nooit een

kalf krijgt en niet bestemd is om een kalf te krijgen, en dat dus alleen gehouden wordt voor de productie van vlees, zijn geen rechten nodig. De bij of krachtens de wet gestelde bepalingen over het fosfaatrechtenstelsel zijn op deze dieren niet van toepassing. Naar aanleiding van de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel, wordt met dit wetsvoorstel de definitie van het begrip «melkvee» ook ten aanzien van volwassen dieren verbeterd, teneinde zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van dit begrip. Dit wetsvoorstel heeft voor de toekenning van fosfaatrechten geen gevolgen, maar wijzigt de definitie van het begrip melkvee voor de toekomst, om duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van het verbod in artikel 21b van de wet.

1.2.2 Stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei

Het begrip melkvee is niet alleen bepalend voor de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel, maar ook voor het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei. Indien de jaarlijkse productie van dierlijke meststoffen met melkvee op een bedrijf is gegroeid ten opzichte van het niveau 2013 en de plaatsingsruimte gelijk is gebleven, is sprake van een melkveefosfaatoverschot. Landbouwers die op hun bedrijf meer dan 250 kilogram fosfaat met melkvee per jaar produceren, moeten een Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 949, nr. 3 3 eventueel melkveefosfaatoverschot laten verwerken (artikel 21, tweede lid, onderdeel d, van de wet). Om de mate van grondgebondenheid in de melkveehouderij te behouden en, daar waar mogelijk, verder te versterken mag de fosfaatproductie van bedrijven met een fosfaatoverschot groter dan 20 kilogram per hectare slechts toenemen ten opzichte van het kalenderjaar 2014, als een deel van de toename kan worden gebruikt binnen het eigen bedrijf. Bedrijven mogen dus niet het gehele extra overschot laten verwerken. De nieuwe reikwijdte van het begrip melkvee geldt vanaf het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse productie van fosfaat met melkvee in jaren na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt bepaald op basis van het in dit wetsvoorstel opgenomen begrip melkvee. Echter, waar deze fosfaatproductie wordt afgezet tegen de fosfaatproductie in het verleden, geldt voor het bepalen van de in het verleden gerealiseerde productie het begrip melkvee zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De melkveefosfaatreferentie, bepaald op basis van de fosfaatproductie in 2013, verandert dus niet. Ook voor het bepalen van de fosfaatproductie in het jaar 2014, die als referentie geldt voor het vereiste van grondgebonden groei, is het begrip melkvee van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.