

Reactie op internetconsultatie Wetsvoorstel begrip melkvee, vrijstelling jongvee en afromingsvrije lease

Staphorst, 15 juni 2020

Geachte lezer,

Met interesse nam ik kennis van het Wetsvoorstel begrip melkvee, vrijstelling jongvee en afromingsvrije lease. Als advocaat ben ik gespecialiseerd in het agrarisch recht. Vanuit die hoedanigheid adviseer en procedeer ik met enige regelmaat op het gebied van fosfaatrechten. Om die reden voel ik mij geroepen middels deze weg te reageren op het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel heeft als doel de definitie van het begrip 'melkvee' te verduidelijken. Ook wordt met dit wetsvoorstel de uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij wettelijk vastgelegd. Verder wordt met dit wetsvoorstel 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.

Deze doelen onderschrijf ik. Ik heb echter enkele kanttekeningen bij de wijze waarop dit is vorm gegeven.

Gevolgen aanpassing definitie

Het wetsvoorstel wijzigt de definitie van 'melkvee' in de Meststoffenwet. Artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, onderdeel kk luidt nu als volgt:

kk. melkvee:

- 1°. melk- en kalfkoeien, te weten koeien (bos taurus) die ten minste éénmaal hebben gekalfd en die voor de melkproductie of de fokkerij worden gehouden met inbegrip van koeien die drooggezet zijn alsmede koeien die worden vetgemest en in de mesttijd worden gemolken;
- 2°. jongvee jonger dan 1 jaar voor de melkveehouderij, en vrouwelijke opfokkalveren voor de vleesveehouderij tot 1 jaar en
- 3°. jongvee ouder dan 1 jaar, te weten alle runderen van 1 jaar en ouder inclusief overig vleesvee, maar met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren;

Dit onderdeel wordt als volgt gewijzigd (de belangrijkste delen die worden gewijzigd/aangevuld zijn hieronder door mij onderstreept):

kk. melkvee:

- 1°. melk- en kalfkoeien, te weten koeien (bos taurus) die ten minste éénmaal hebben gekalfd en die worden gehouden voor de productie van melk voor menselijke consumptie of verwerking of voor de fokkerij van runderen voor de melkveehouderij, ook als ze:
 - drooggezet zijn om een kalf te krijgen, of
 - worden vetgemest en in de mesttijd worden gemolken;

2°. jongvee jonger dan 1 jaar voor de melkveehouderij, waaronder alle kalveren van melk- en kalfkoeien van 0 tot ten minste 14 dagen, en vrouwelijk jongvee jonger dan 1 jaar dat later een kalf krijgt voor de vleesveehouderij of dat bestemd is om een kalf te krijgen voor de vleesveehouderij;
3°. vrouwelijk jongvee van 1 jaar en ouder voor de melkveehouderij en vrouwelijk jongvee van 1 jaar en ouder dat later een kalf krijgt voor de vleesveehouderij of dat bestemd is om een kalf te krijgen voor de vleesveehouderij;

Een van de belangrijke verschillen zit in de passage ‘dat later een kalf krijgt (...) of dat bestemd is om een kalf te krijgen’. Op dit moment kan uit de jurisprudentie van het College van het Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) worden afgeleid dat voor de vraag of er sprake is van ‘melkvee’, (mede) bepalend is of het rund ‘bestemd is om een kalf te krijgen’:

“De bestemming die een dier op de peildatum had, is dus bepalend voor de vraag of het dier moet worden aangemerkt als melkvee en meer in het bijzonder als vrouwelijk opfokkalf voor de vleesveehouderij, en bijgevolg moet worden betrokken bij het vaststellen van het fosfaatrecht. Of die bestemming na de peildatum wijzigt, is niet relevant.”¹

Uit de hierboven geciteerde rechtsoverweging leid ik af dat per moment moet worden beoordeeld wat de bestemming van een rund is. Wanneer bijvoorbeeld een vrouwelijk rund vanaf de geboorte wordt gehouden als ‘vleeskalf’ (wordt afgemest met als doel om op enig moment volgroeid naar de slacht te worden afgevoerd) en de eerste zes maanden zo wordt gehuisvest en gevoerd, maar vanaf 6 maanden toch wordt besloten om het op te fokken tot een zoogkoe, kan op basis van de huidige jurisprudentie worden betoogd dat voor de eerste zes maanden dit rund niet onder het begrip ‘melkvee’ valt (en daarvoor dus geen fosfaatrechten nodig zijn), maar na deze zes maanden wel.

Dat verandert in de nieuwe definitie. Daaraan is immers toegevoegd: ‘dat later een kalf krijgt’.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt daarover het volgende gemeld:

“Vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij, niet zijnde de kalverhouderij, is in de regel bestemd om een kalf te krijgen en te zogen (zoogkoe te worden). Vrouwelijk jongvee dat wel bestemd is om een kalf te krijgen, maar uitvalt en uiteindelijk geen kalf krijgt (om wat voor reden dan ook), valt in eerste instantie onder de definitie van ‘melkvee’. Vanaf het moment dat vaststaat dat geen (verdere) pogingen ondernomen zullen worden om het dier drachtig te krijgen is het dier niet meer bestemd om een kalf te krijgen. Dit kan zich voordoen gedurende het eerste levensjaar, of op een later moment. Vanaf dat moment valt het dier niet langer onder het begrip ‘melkvee’. Dat laat onverlet dat als een dier later onverhoopt toch een kalf krijgt, het dier om die reden ook in de jaren daaraan voorafgaand alsnog onder het begrip ‘melkvee’ viel en dat daarvoor dus fosfaatrechten nodig waren.”²

¹ Cbb 25 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:244, ro. 6.3.

² Concept Memorie van toelichting, onder het kopje ‘II. Artikelsgewijs’, pagina 6.

Volg ik het wetsvoorstel en de toelichting, dan betekent dit dat wanneer een rund dat aanvankelijk niet onder de definitie 'melkvee' valt, onverhoopt toch een kalf krijgt, het met terugwerkende kracht mogelijk toch onder het begrip 'melkvee' valt en er mogelijk toch fosfaatrechten voor nodig waren. Dat lijkt een verandering in te houden ten aanzien van de huidige rechtspraak van het CBb, als hiervoor genoemd. Verder kan ik het moeilijk rijmen met hetgeen voorafgaand aan de laatste zin van vornoemd citaat wordt gesteld.

Het voorgaande leidt mijns inziens bovendien tot een onwerkbaar situatie voor veehouders en handelaren. Ter illustratie het volgende voorbeeld. Bij zoogkoeienhouder A kalft op 1 juli 2021 een zoogkoe af en wordt een vrouwelijk rund geboren. Dit kalf wordt na 14 dagen verkocht aan veehandelaar B. Deze veehandelaar verkoopt het kalf aan veehouder C, die het kalf wil afmesten. Veehouder C huisvest en voert het kalf zodanig, dat het na verloop van tijd met voldoende 'vlees op de botten' naar de slacht zou kunnen worden gebracht. De groei en de gezondheidstoestand van het kalf valt echter tegen en veehouder C besluit na ruim zes maanden (op 15 januari 2022) het kalf aan handelaar D te verkopen. Veehouder C weet niet wat de handelaar ermee gaat doen. De verkoopafspraken worden mondeling gemaakt en nadat het kalf aan handelaar D is afgeleverd, verdwijnt het kalf letterlijk en figuurlijk uit het zicht van veehouder C. Handelaar D verkoopt het kalf weer aan veehouder E, die besluit het kalf op te fokken met als doel het na verloop van tijd te laten bevruchten, om het als een hoogdrachtige vaars te verkopen aan zoogkoeienhouder F, zodat zoogkoeienhouder F dit rund na het afkalven kan gaan houden als zoogkoe. Dit gebeurt ook daadwerkelijk en het rund komt uiteindelijk bij zoogkoeienhouder F terecht, waar het als zoogkoe wordt gehouden. In dit voorbeeld wordt het gemak geen rekening gehouden met de vrijstelling voor zoogkoeienhouders.

Op basis van het wetsvoorstel (en het hiervoor geciteerde onderdeel uit de toelichting), valt dit rund onder het begrip 'melkvee' en wel met terugwerkende kracht vanaf de geboorte tot het moment dat het zelf afkalft en een zoogkoe wordt, door de toevoeging aan de definitie: 'dat later een kalf krijgt'. Dat zou betekenen dat veehouder C ook fosfaatrechten voor dit rund nodig heeft, terwijl hij geen kennis draagt van het feit dat het rund later een kalf gekregen heeft. Hoe moet veehouder C dit nagaan? Bovendien kan C deze situatie achteraf niet meer 'repareren'. Op het moment C het rund verkoopt, was het jaar 2021 al om. C kan op dat moment geen fosfaatrechten meer aankopen voor het jaar 2021 (in welk jaar hij het kalf hield).

C zou een contract met handelaar D kunnen ondertekenen, waarin is bepaald dat D het rund niet mag laten bevruchten, laten afkalven dan wel zodanig gaan houden, dat het komt te vallen onder de definitie van melkvee en dit als kettingbeding in het contract kunnen opnemen, zodat ook veehouder E en melkveehouder F hieraan gebonden zijn. Dit scheidt echter enkel een verbintenisrechtelijke verhouding. Met andere woorden, wanneer D, E en/of F zich niet aan deze afspraak houden, voorkomt dit niet dat C alsnog fosfaatrechten nodig heeft en daardoor mogelijk zelfs een economisch delict pleegt wanneer hij daardoor over te weinig fosfaatrechten zou beschikken. Veehandel geschiedt vaak mondeling. Wanneer voor iedere transactie een contract met een kettingbeding moet worden opgesteld en ondertekend, leidt dit tot extra benodigde inspanningen. Dit is in strijd met de stelling in de toelichting dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk.³

³ Concept Memorie van toelichting, onder het kopje '3. Regeldruk', pagina 4.

Ik zou dan ook willen adviseren om de woorden 'dat later een kalf krijgt' te schrappen uit de definitie en expliciet in de toelichting op te nemen dat niet met terugwerkende kracht fosfaatrechten nodig zijn, wanneer de bestemming op enig moment wijzigt.

Toekomstige werking wijziging definitie

In de toelichting staat vermeld dat dit wetsvoorstel voor de toekenning van fosfaatrechten geen gevolgen heeft, maar dat de definitie van het begrip melkvee voor de toekomst wijzigt om duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van het verbod in artikel 21b van de Meststoffenwet.⁴

In het wetsvoorstel staat echter vermeld:

Na artikel 75a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 75b

Artikel 1, onderdeel kk, zoals dat luidde onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de wet van [PM datum] tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten blijft van toepassing voor de toepassing van het bij of krachtens artikel 23, derde, vijfde, zesde en negende lid bepaalde en voor de berekening van:

- a. een melkveefosfaatreferentie;
- b. het melkveefosfaatoverschot dat in het jaar 2014 is ontstaan, bedoeld in artikel 21, derde lid;
- c. het aantal additionele kilogrammen fosfaat, bedoeld in artikel 21, derde lid, in een kalenderjaar voorafgaand aan het in de aanhef bedoelde tijdstip van inwerkingtreding, en
- d. het overschot per hectare, bedoeld in artikel 21, derde lid, in een kalenderjaar voorafgaand aan het in de aanhef bedoelde tijdstip van inwerkingtreding.

Hierin staat niet expliciet vermeld dat voor de berekening van het aantal benodigde fosfaatrechten⁵ over de jaren tot aan de inwerkingtreding van de wet (naar verwachting de jaren 2018 tot 2021) met het 'oude' begrip melkvee rekening wordt gehouden.

Ik zou dan ook willen adviseren om aan artikel 75b expliciet toe te voegen dat artikel 1, onderdeel kk, zoals dat luidde onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de wet van [PM datum] tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten, van toepassing blijft voor de berekening van het aantal dierlijke meststoffen met melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, als bedoeld in artikel 21b, in een kalenderjaar voorafgaand aan het in de aanhef bedoelde tijdstip van inwerkingtreding.

⁴ Concept Memorie van toelichting, onder het kopje '1.2.1 Fosfaatrechtenstelsel', pagina 2.

⁵ Artikel 21b, lid 1, van de Meststoffenwet.

Afromingsvrije lease

In de toelichting is vermeld dat de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat overschrijdt en dat daarom de hoeveelheid fosfaatrechten worden teruggebracht. De afroming bij overgang van fosfaatrechten is daarvoor een belangrijk instrument en de voorgestelde afromingsvrije lease beperkt deze afroming. Om die reden is in de toelichting aangekondigd dat de afromingsvrije lease niet in werking treedt voordat de hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij is teruggebracht tot onder het sectorplafond.⁶

Het voorstel voor de afromingsvrije lease is erg welkom in de praktijk. Om die reden zou ik willen voorstellen dit onderdeel wel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Het algemene afromingspercentage, dat per 13 juni 2019 is verhoogd naar 20%, zou juist middels onderhavig wetsvoorstel kunnen worden verlaagd naar 10%.⁷ Net voor de inwerkingtreding van deze verhoging werd veel gehandeld in fosfaatrechten; sindsdien is het erg rustig op de markt.⁸ Juist door dit afromingspercentage terug te draaien naar 10%, zal de markt naar verwachting weer op gang komen, waardoor het aantal fosfaatrechten weer veel eerder onder het productieplafond van 84,9 miljoen uitkomt.⁹

Mr. N. Bouwman

Advocaat

www.nico-advocatuur.nl

⁶ Concept Memorie van toelichting, onder het kopje '6. Inwerkingtreding', pagina 5.

⁷ Artikel 32a van de Meststoffenwet.

⁸ <https://www.boerderij.nl/Home/Nieuws/2019/12/Afroming-fosfaatrechten-in-november-ver-onder-doel-508658E/>.

⁹ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/05/30/handel-in-fosfaatrechten-ligt-vrijwel-stil>.