

Vergaderjaar 2003–2004

**28 461**

## **Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Heroriëntatie Landbouwbeleid**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 februari 2004

Hierbij zend ik u de kabinetsreactie op het rapport «Duurzaamheid met beleid» van de werkgroep voor het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) «Heroriëntatie landbouwbeleid». Dit rapport verscheen in juni 2002. Hierbij voeg ik tevens de brief die naar de SER is verzonden<sup>1</sup> en die de kabinetsreactie bevat op het SER-advies «Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid». Dit advies verscheen in juni 2003.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **Kabinetsreactie op rapport «Duurzaamheid met beleid» van de werkgroep voor het Interdepartementale Beleidsonderzoek Heroriëntatie Landbouwbeleid**

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het eindrapport van de IBO-werkgroep Heroriëntatie Landbouwbeleid «Duurzaamheid met beleid» van juni 2002. Het rapport geeft een nuchtere, realistische analyse van ontwikkelingen in de landbouw en van voor- en nadelen van verschillende beleidsopties.

In het onderstaande zal het kabinet allereerst reageren op een aantal hoofdlijnen, alvorens in te gaan op de door de IBO-werkgroep voorgestelde implicaties voor Nederlands beleid, zoals grotendeels weergegeven op pagina 8 van het rapport van de IBO-werkgroep.

### **Algemeen**

De IBO-werkgroep acht een concrete, en door iedereen gedeelde invulling van duurzaamheid feitelijk onmogelijk, omdat:

- het begrip duurzaamheid vele dimensies heeft;
- de waarderingen van de mogelijke scores op de onderscheiden dimensies per individu kunnen verschillen;
- de scores op de onderscheiden dimensies afhankelijk van elkaar kunnen zijn.

In het IBO-rapport is gekeken naar de mate van doelbereiking in het jaar 2010 bij twee scenario's van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het jaar 2010 wordt daarbij gezien als eerste tussenstation op een langetermijnspoor naar een duurzame landbouw in het jaar 2030.

Gekozen is voor een benadering waarin concrete problemen zo goed mogelijk worden benoemd, geanalyseerd en voorzien van mogelijke oplossingsrichtingen, die elk bijdragen aan een duurzamere landbouw. Het kabinet ondersteunt deze lijn. Het kabinet ziet het als zijn taak om de doelen en kaders voor duurzame landbouw te bepalen en daarmee de duurzaamheidstekorten in beeld te brengen. Het kabinet ziet het niet als zijn taak om voor te schrijven hoe deze duurzaamheidstekorten moeten worden weggewerkt. Van belang is dat ondernemingen, individuen en maatschappelijke organisaties zelf verantwoordelijkheid nemen om oplossingen voor deze duurzaamheidstekorten te ontwikkelen en uit te voeren. Het kabinet wil de komende tijd de omslag maken van een overheid die *verzorgt* naar een overheid die *kaders schept en ondersteunt*. Dat geldt ook voor het ondersteunen van betrokkenen bij het realiseren van een transitie naar een duurzame landbouw. Als voorbeeld van deze verandering naar een ondersteunende overheid moeten ook het debat over de toekomst van de intensieve veehouderij gedurende het najaar van 2003 en het kabinetsstandpunt inzake de toekomst van de intensieve veehouderij in Nederland van 19 december 2003 worden gezien.

Het kabinet voert in beginsel geen stringenter beleid dan het Europese. Nederland zet zich in voor EU-harmonisatie van regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn op een hoog niveau. Bij de inrichting van EU-regelgeving dient voorafgaand aan de besluitvorming een afweging van verwachte kosten en baten plaats te vinden.

Een vitale land- en tuinbouw is van belang voor de Nederlandse samenleving, vanwege de bijdrage aan de economie, vanwege de rol van de landbouw in het beheer van het landelijk gebied en vanwege het zekerstellen van goede en veilige producten.

De analyses in het IBO-rapport laten zien dat er in de toekomst – ongeacht het tempo van hervormingen van het landbouwbeleid – landbouw zal blijven in Nederland. De landbouw zal volgens het IBO-rapport bij liberalisatie enig terrein verliezen. Hiermee sluiten de conclusies van de werkgroep aan bij de verkenning «Boeren bij Vrijhandel», uitgevoerd door het ministerie van LNV. In beide studies zal ook bij volledige liberalisatie de

land- en tuinbouw niet uit Nederland verdwijnen. Integendeel, Nederland lijkt voor veel producten een goede uitgangspositie te hebben. Wel verschilt het beeld sterk van sector tot sector binnen de land- en tuinbouw.

## **Mest en ammoniak**

*Tekst IBO:*

«Voor het mest- en ammoniakprobleem moeten de economische belangen van de sector worden meegewogen tegen de milieuvoordelen van een strenger milieubeleid. De overheid beschikt over voldoende instrumenten om gegeven de uitkomst van die afweging bepaalde emissieniveaus te realiseren.»

De afweging tussen economische belangen van de landbouwsector en de milieuvoordelen van een strenger beleid is bij mest- en ammoniakbeleid inderdaad continu aan de orde. De uitdaging voor dit beleid ligt erin de sector ruimte te geven voor een gezonde economische ontwikkeling en tegelijk de milieubelasting te laten afnemen.

Om dat te bereiken zijn twee pijlers essentieel. De ene beleidspijler richt zich op het effectief begrenzen van de *productie* van dierlijke mest. Het stelsel van mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten heeft bewezen effectief te zijn. De afgelopen jaren is bovendien ca. 800 miljoen euro aan overheidsmiddelen ingezet om rechten op te kopen en bijbehorende stallen te slopen. Daarmee heeft de veestapel een zodanige omvang bereikt dat de geproduceerde mest de komende jaren verantwoord kan worden afgezet. Van wezenlijk belang daarbij is dat Nederland overeenstemming bereikt met de Europese Commissie over een derogatie op de Nitraatrichtlijn, om met name op rundveebedrijven 250 kg N per ha aan dierlijke mest te kunnen plaatsen. Voorwaarde voor die overeenstemming is dat Nederland volledig tegemoet komt aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 2 oktober 2003 over de Nederlandse implementatie van de Nitraatrichtlijn.

Het kabinetsbeleid is erop gericht om de sector onder deze «nationale deksel» zoveel mogelijk speelruimte te bieden. Begin 2004 zal een keuze worden gemaakt voor één stelsel voor het beheersen van de mestproductie. Dat kan dan gaan om één van de beide bestaande stelsels of om een vernieuwd stelsel. Daarna zullen zo snel mogelijk de overbodige stelsels vervallen.

De andere pijler richt zich op het gebruik van de geproduceerde dierlijke mest en andere meststoffen. Het gebruik wordt tot nu toe gereguleerd door het mineralenaangiftesysteem, MINAS. Dit systeem is in de afgelopen jaren in veel opzichten effectief gebleken, maar het Hof vindt dit systeem onvoldoende om de Nitraatrichtlijn te implementeren. Nederland zal daarom overgaan naar een stelsel van gebruiksnormen, waarmee het gebruik van dierlijke mest en het gebruik van kunstmest en andere meststoffen wordt gereguleerd.

Deze ingrijpende stelselwijziging zal per 1 januari 2006 van kracht worden. Een belangrijk doel is om tegelijk daarmee de administratieve lasten voor de sector en de uitvoeringskosten voor de overheid van het mestbeleid met 40% te reduceren. Bij de aanpassingen van beide pijlers zal ook de verbinding worden gelegd met het kabinetsstandpunt inzake de toekomst van de intensieve veehouderij in Nederland d.d. 19 december 2003. Het IBO-rapport stelt terecht dat naar verwachting met het vigerende beleid de norm voor ammoniak die in EU-kader is afgesproken, zal worden gehaald en dat ook in het grootste deel van Nederland zal worden voldaan aan de norm van de Nitraatrichtlijn, 50 mg nitraat per liter grondwater. Voor de uitspoelingsgevoelige gronden is mogelijk een verdere aanscherping van het beleid noodzakelijk. Ook wat betreft de fosfaat-

verliezen is een verdere aanscherping noodzakelijk, mede gezien de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Daarbij zal rekening gehouden worden met de effecten van aanscherping van normen op de mestafzetruimte. In het kader van de evaluatie Meststoffenwet zal het kabinet in de eerste helft van 2004 nadere voorstellen doen op dit punt.

Zoals het kabinet in de ammoniakbrief van 11 september 2003 heeft aangegeven, zal het ammoniakemissiebeleid in deze kabinetsperiode er op gericht zijn om ten minste het plafond dat voor Nederland geldt op grond van de Europese NEC-richtlijn niet te overschrijden. Dit emissieplafond is 128 kton per jaar in het jaar 2010. Daarnaast handhaaft het kabinet de inspanningsverplichting uit het NMP-4 om in 2010 de nationale ammoniakemissie te beperken tot 100 kton in het jaar 2010. Het aandeel in deze plafonds dat aan de landbouw wordt toegerekend, bedraagt 114 kton respectievelijk 86 kton. In de Milieubalans 2003 is de emissieprognose voor het aandeel van de landbouw op grond van reeds vastgesteld beleid nu 106 kton in 2010. In de ammoniakbrief stelt het kabinet voor om extra maatregelen te treffen die zeer kosteneffectief zijn én een extra reductie van circa 10,5 kton opleveren. Op die wijze wordt niet alleen zeker gesteld dat de NEC-taakstelling voor 2010 wordt gehaald, maar wordt ook een forse inspanning geleverd in het licht van de NMP-4 doelstelling.

Om de natuuroelstelling uit de nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» te kunnen realiseren is, zoals het IBO-rapport terecht stelt, een drastische beperking van de emissie van ammoniak noodzakelijk.

### **Bestrijdingsmiddelen**

*Tekst IBO:*

«Het probleem van de bestrijdingsmiddelen kan aanzienlijk worden gereduceerd mits de handhaving van beleid is verzekerd.»

Het kabinet onderschrijft de conclusie dat het probleem van bestrijdingsmiddelen aanzienlijk kan worden gereduceerd. Het kabinet hecht daarbij aan een aanpak met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen belanghebbende partijen: overheid, landbouwbedrijfsleven, milieuorganisaties, drinkwaterbedrijven en waterschappen, de bestrijdingsmiddelenindustrie en -handel.

Hiertoe heeft het kabinet de afgelopen periode geïnvesteerd in coalitievorming tussen partijen. Het resultaat is een convenant over de herziening van het gewasbeschermingsbeleid. Hierin worden vier pijlers onderscheiden:

- Beleid gericht op innovatie en verbeteren management;
- Beleid gericht op stimuleren van duurzame productie en consumptie;
- Toelatingsbeleid: bevorderen van een effectief en duurzaam middelenpakket;
- Handhaving, monitoring en verantwoording.

Hierover is de Tweede Kamer bij brief van 4 april 2003 nader geïnformeerd<sup>1</sup>.

De 4 pijlers vormen een samenhangend stelsel van maatregelen, waarin is gekozen voor een gekoppelde aanpak van de korte termijn en de lange termijn. De mogelijkheid tot het geven van vrijstellingen is gericht op het oplossen van op korte termijn optredende knelpunten die worden veroorzaakt door een inadequaat middelenpakket.

Door een oplossing te bieden voor de korte termijn ontstaat weer ruimte voor ontwikkelingen op de (middel)lange termijn. Hierbij staat het concept van geïntegreerde gewasbescherming centraal. Het kabinet is van oordeel dat toepassing van deze principes leidt tot een meer duurzame vorm van gewasbescherming. Zij gaan uit van een zodanig teeltmanagement dat chemische gewasbeschermingsmiddelen zo min mogelijk behoeven te worden toegepast.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2002–2003, 27 858, nr. 39.

Geïntegreerde gewasbescherming is een dynamisch proces. Door voortdurende innovatie en vernieuwing worden nieuwe maatregelen ontwikkeld die de inzet van chemische middelen verder zullen beperken. Dit moet leiden tot een steeds hoger niveau van duurzaamheid. Het kabinet zal waar nodig instrumenten inzetten om te waarborgen dat alle telers volgens het principe van geïntegreerde gewasbescherming gaan werken. De nieuwe, bovenbeschreven aanpak is vastgelegd in een nieuwe beleidsnota, de Nota Duurzame gewasbescherming. Deze nota bevat, als opvolger van de nota Zicht Op Gezonde Teelt<sup>1</sup>, het integrale herziene gewasbeschermingsbeleid tot 2010, en zal dit voorjaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het kabinet is van mening dat, door de gekozen combinatie van korteen langetermijnaanpak, de naleving van het bestrijdingsmiddelenbeleid zal verbeteren. Daarnaast zal het kabinet bewaken dat op de naleving van de wettelijke bepalingen krachtig wordt toegezien. Een robuust handhavingsbeleid is daarom nu op zijn plaats. Het aantal controles en de effectiviteit daarvan zal worden opgevoerd. Ook is er aandacht voor het vergroten van de efficiency van de verschillende bij de handhaving betrokken diensten.

## **Dierenwelzijn**

*Tekst IBO:*

«Ambities op het gebied van dierenwelzijn zijn sterk afhankelijk van de bereidheid van consumenten om meer te betalen voor diervriendelijk voedsel.»

Terecht stelt de IBO-werkgroep dat significante verbeteringen van het dierenwelzijn alleen tot stand komen als de consument kiest voor diervriendelijk geproduceerd voedsel. Het kabinet ziet als perspectief een veehouderij waarin dieren hun natuurlijk gedrag kunnen vertonen. Consumenten, veehouders, retail en andere ketenpartijen spelen hierin een doorslaggevende rol. Dierenwelzijn is daarom een belangrijk aandachtspunt geweest in het debat over de toekomst van de intensieve veehouderij van eind 2003. Eén van de belangrijkste voorgenomen acties in het kabinetsstandpunt inzake de toekomst van de intensieve veehouderij van 19 december 2003 is daarom ook het «aansporen en in staat stellen van partijen tot het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitslabelling».

Het kabinet onderschrijft de constatering dat «vooruitlopen op de omringende EU-landen – zonder dat de consumenten kiezen voor diervriendelijk geproduceerd voedsel – als gevolg kan hebben dat de productie verschuift naar landen waar minder strenge welzijnseisen gelden». De IBO-werkgroep constateert derhalve terecht dat de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid beperkt zijn om eenzijdig via het verder verhogen van de minimumnormen het dierenwelzijn te verbeteren. Het kabinet spant zich daarom in voor EU-harmonisatie gericht op verhoging van het algemene niveau van dierenwelzijn door welzijnsonvriendelijke productiemethoden aan banden te leggen. Dit sluit ook aan bij de wens van het kabinet dat ondernemers in de Europese Unie onder gelijke uitgangspunten van regelgeving dienen te produceren. Daarnaast hecht het kabinet veel belang aan het ondersteunen van marktmechanismen gericht op maatschappelijk verantwoord produceren én consumeren.

## **Dierziektes en voedselveiligheid**

*Tekst IBO:*

«De beleidsruimte voor de Nederlandse overheid bij de bestrijding van dierziektes, en verhoging van de voedselveiligheid is beperkt. Wel kan

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2000–2001, 27 858, nrs. 1–2.

Nederland zich in EU-kader en in internationaal verband inzetten om bijstelling van de doelstellingen op deze terreinen in een door Nederland gewenste richting te realiseren. Ook voor de verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden geldt dat deze hoofdzakelijk in EU- en WTO-kader kunnen worden gerealiseerd.»

Het kabinet onderschrijft de constatering van de IBO-werkgroep. Het kabinet zal zich in Europees verband krachtig inzetten voor een aanpassing van het non-vaccinatiebeleid, teneinde bij een volgende dierzieke-uitbraak grootschalige ruimingen te vermijden. Hoewel de eerste kleine resultaten geboekt zijn, is hier nog een lange weg te gaan.

Nederland zal de komende jaren onverkort blijven inzetten op het bieden van een hoog beschermingsniveau aan consumenten, ook waar het gaat om voedselveiligheid. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat het voedsel niet schadelijk is voor de gezondheid. Terecht geeft de IBO-werkgroep daarbij aan dat samenwerking in Europees verband daarbij essentieel is.

### **Ruimtelijke kwaliteit**

*Tekst IBO:*

«Er ligt een belangrijke taak voor de overheid bij het handhaven en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het is niet mogelijk om in algemene termen te stellen welk niveau moet worden gerealiseerd en wat de overheid daarvoor moet doen (randvoorwaarden stellen of diensten belonen). Dit vraagt om een gebiedsgerichte benadering waarbij duidelijk is wie de verantwoordelijke actor is (Rijk, provincie, gemeente, waterschap, natuurorganisaties of marktpartijen), wat de doelen zijn en welke instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet. Met het oog op het handhaven en vergroten van de ruimtelijke kwaliteit kan de overheid boeren en andere grondgebruikers belonen als zij bepaalde zaken doen, of nalaten. Cruciaal is dat die beloning ook daadwerkelijk het gedrag van boeren beïnvloedt en dat bij het achterwege laten de publieke diensten niet worden geleverd. Het niveau van de vergoeding is de uitkomst van onderhandelingen tussen overheid en marktpartijen. Daarbij zal wel voldaan moeten zijn aan de regels die gelden in EU- en WTO-verband.

Het is daarbij belangrijk om goed te benoemen wat de publieke diensten zijn, en daarbij na te gaan wat het nationale / regionale / lokale publiek wil. Het door het publiek gewenste landschap hoeft niet samen te vallen met de bestaande inrichting van het landschap.»

Het kabinet onderkent het belang dat de IBO-werkgroep hecht aan een gebiedsgerichte benadering en hecht eveneens aan meer duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Hierbij moet er in de visie van het kabinet meer ruimte komen voor afwegingen op decentraal niveau. Het kabinet wil provincies en gemeenten de ruimte en de middelen geven om een versterkte rol te spelen bij de eigen regionale gebiedsgerichte ontwikkeling. Met het oog hierop heeft het kabinet inmiddels ook het sturingsmodel voor het landelijk gebied herijkt.

Het kabinet wil in deze kabinetsperiode komen tot een manier van handelen die leidt tot waardering van maatschappelijk gewenste diensten die (agrarische) ondernemers leveren aan de samenleving. Wanneer de maatschappij eisen stelt aan de kwaliteit van natuur en landschap, maar ook aan recreatieve toegankelijkheid en waterbeheer die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk is verplicht, dan kan een financiële vergoeding gewenst zijn. Het kabinet maakt onderscheid tussen drie lagen die telkens een andere rolopvatting van de overheid vragen.

1. Ruimte voor ondernemerschap binnen de geldende maatschappelijke

randvoorwaarden en de eigen boerenethiek leidt tot agrarische bedrijvigheid die zonder specifieke steun van de overheid kan plaatsvinden. Het beleid is hierbij vooral gericht op ruimte bieden binnen zekere randvoorwaarden en op faciliteren.

2. Agrarische ondernemers in gebieden met natuurlijke handicaps worden gecompenseerd voor het feit dat ze door ongunstige productieomstandigheden niet in staat zijn concurrerend te produceren. Voorwaarde is dat de productiefunctie in deze gebieden maatschappelijk voldoende gewaardeerd wordt. Deze benadering strookt met de «bergboerenregeling» in het EU-beleid. Hier ligt een rol voor de rijksoverheid (al dan niet met behulp van Brusselse gelden).
3. (Agrarische) ondernemers worden beloond voor specifieke diensten, gericht op de realisatie van maatschappelijke wensen die verder gaan dan van ondernemers in de reguliere ondernemerspraktijk mag worden verwacht.

Het kabinet zal bovenstaand model verder uitwerken en implementeren, waarbij conformiteit met EU-kaders een absolute voorwaarde is. In het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland zal het kabinet dit nader concretiseren.

## **Plattelandsbeleid**

*Tekst IBO:*

«In EU-kader wordt het plattelandsbeleid meer en meer gezien als instrument om fundamentele hervormingen van het EU-landbouwbeleid te ondersteunen. Daarmee zal het plattelandsbeleid in de toekomst ook financieel belangrijker worden. De vraag is hoe Nederland hierop moet inspelen. Allereerst speelt de vraag of geopteerd moet worden voor flankerend of structureel plattelandsbeleid. Wat betreft flankerend plattelandsbeleid kan gedacht worden aan (herstructurerings)maatregelen om de inkomens- en vermogenseffecten van het afbouwen van het markten prijsbeleid op te vangen.

De omvang van het budget voor plattelandsbeleid zal in dat geval in de loop der tijd afnemen. Bij structureel Europees plattelandsbeleid kan in de Nederlandse situatie gedacht worden aan maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit van het platteland te verhogen of op peil te houden. Bij deze invulling dringt de subsidiariteitsvraag zich op: waarom zou op EU-niveau worden bepaald hoeveel geld wordt uitgegeven ter verhoging van de ruimtelijke kwaliteit? Een mogelijkheid is daarom om de hoogte van het budget op nationaal of regionaal niveau vast te stellen. Uitgaande van een gegeven omvang van het budget voor plattelandsbeleid is het van belang dat de middelen zodanig inzetbaar zijn, dat daarmee voor Nederland belangrijke doelstellingen zoals herstructurering van de sector en verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied kunnen worden gerealiseerd.»

Het kabinet gaat akkoord met tijdelijke versterking van het EU-plattelandsbeleid. De afbouw van inkomenssteun voor de landbouw in EU-verband biedt de mogelijkheid voor maatregelen om agrariërs te begeleiden in de overgang naar een situatie zonder inkomenssteun. Het is voor Nederland noodzakelijk ervoor te zorgen dat de Nederlandse beleidsprioriteiten goed tot hun recht komen in het EU-plattelandsbeleid.

De komende jaren zal de subsidiariteitsvraag regelmatig aan de orde zijn. Het kabinet is van mening dat de uitvoering van het plattelandsbeleid nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf is. Het kabinet meent dat op basis van het subsidiariteitsbeginsel op den duur plattelandsbeleid ook zo veel mogelijk op nationaal en regionaal niveau gefinancierd moet worden. Nederland stelt zich verder op het standpunt

dat voor het plattelandsbeleid meer ruimte voor modaliteiten op nationaal niveau gezocht moeten worden.

*Tot slot*

De IBO-werkgroep constateert tenslotte dat zich in de afgelopen jaren in de landbouw ingrijpende veranderingen hebben voorgedaan en dat de komende jaren dit proces eerder zal versnellen dan vertragen. De heroriëntatie van de landbouw is daarmee in volle gang. De werkgroep constateert terecht dat er geen eenvoudige en soms zelfs tegenstrijdige oplossingen zijn voor de gesignaleerde problemen. Het is een zoekproces waarbij ieder een eigen rol speelt, op zoek naar verbeteringen. De eind-rapportage van de IBO-werkgroep draagt zeker bij aan dit zoekproces.