

Vergaderjaar 2000–2001

26 729

Integrale aanpak Mestproblematiek

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2001

De MKZ-crisis heeft enkele kwetsbare kanten van de veehouderijstructuur in Nederland blootgelegd. Om de veehouderij een duurzaam lange-termijnperspectief te kunnen bieden, is het noodzaak om die kwetsbaarheden goed in kaart te brengen en oplossingen hiervoor aan te dragen. Daarom heb ik in april van dit jaar een denkgroep onder leiding van dr. H. H. F. Wijffels gevraagd in korte tijd te adviseren over perspectieven voor duurzame veehouderij in Nederland, de daaraan verbonden transitievraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen. Op 29 mei 2001 heeft de denkgroep-Wijffels advies uitgebracht onder de titel *Toekomst voor de veehouderij, agenda voor een herontwerp van de sector*. Het advies is bij brief van 18 juni 2001 (kenmerk: TRCDL/2001/2462) aangeboden aan uw Kamer.

In het voorliggende kabinetsstandpunt wordt in paragraaf 1 het advies samengevat en in paragraaf 2 de betekenis geduid: de noodzaak te komen tot een herontwerp van de dierlijke sector. Vervolgens wordt uitgewerkt hoe het Rijk het veranderingsproces van de sector ondersteunt en vorm geeft. Ingegaan wordt op de inhoud van het veranderingsproces en op de aanpak. De verbinding met beleidstrajecten die al in gang zijn gezet wordt gelegd.

1. Samenvatting van het advies-Wijffels

De denkgroep-Wijffels schetst de belangrijkste aspecten van de dominante ontwikkelingen binnen de veehouderij, die in de ogen van de samenleving de grenzen van het aanvaardbare en toelaatbare hebben overschreden. Daarbij gaat de denkgroep in op de omgang met het dier, het milieu, het gebrek aan robuustheid, de internationalisering (met gevolgen voor onder andere dierenwelzijn), de veiligheid van het voedsel, de kosten van het landbouwbeleid en de kloof met het romantische beeld van het boerenambacht dat door velen nog gekoesterd wordt. De denkgroep constateert dat de Nederlandse veehouderij wordt bestuurd door

twee «heren». Enerzijds een internationale markt die, gegeven minimumvoorwaarden, vraagt om een zo laag mogelijk prijs en anderzijds een stedelijke, hoogontwikkelde omgeving die eisen stelt aan de wijze van produceren.

De denkgroep analyseert de weerstanden tegen verandering die binnen de gehele keten van dierlijke productie bestaan. De denkgroep wijst daarbij op collectieve structuren die ondernemersverantwoordelijkheid hebben overgenomen en gedetailleerde regelgeving die onvoldoende gehandhaafd kan worden. Ook de sterke oriëntatie van de agro-foodsector op de prijsconcurrentie, een strategie die in de achter ons liggende periode zeer succesvol was, is een belemmering voor een nieuwe richting. De denkgroep concludeert dat een fundamentele heroriëntatie van de sector op de samenleving onvermijdelijk is en spreekt daarbij van een herontwerp van de dierlijke sector.

Het rapport schetst vervolgens de contouren van een duurzame veehouderij die omstreeks 2010 moet zijn gerealiseerd. Aan de hand van de drie dimensies van duurzaamheid – ecologisch, sociaal en economisch – wordt de agenda voor de komende jaren beschreven. De sector zal de ecologische duurzaamheid, waaronder niet alleen de omgang met de omgeving, maar ook met de dieren wordt verstaan, sterk moeten verbeteren. De sector staat voor de opdracht de relaties met de burger en consument te herstellen en de onderlinge relaties in de keten vorm te geven. Tot slot zal de dierlijke sector op zoek moeten naar een nieuw economisch perspectief door te kiezen voor een strategie van toegevoegde waarde en innovatie.

De denkgroep vindt het de primaire verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijfsleven een duurzame dierlijke sector te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid van de overheid daarbij is om heldere integrale randvoorwaarden gericht op een duurzame sector op te stellen en te handhaven, de veehouderij ruimtelijk te positioneren en het Europees landbouwbeleid te hervormen.

2. Betekenis van het advies

Het advies van de denkgroep-Wijffels bevat een agenda voor het vernieuwingsproces van de dierlijke sector, die uiteraard nadere concretisering behoeft. Het advies ligt in de lijn van de nota *Voedsel en Groen*. In de nota *Voedsel en Groen* heeft het kabinet zijn visie gegeven op de toekomst van de Nederlandse agrosector en de rol van de overheid daarbij. Het kabinet staat een maatschappelijk verantwoord ondernemende agrosector voor ogen die opereert binnen meer liberale internationale verhoudingen. Hierbij is innovatie een essentiële sleutel tot de verandering die noodzakelijk is om de sector perspectief te geven. In de ogen van het kabinet schetst de denkgroep een noodzakelijke ontwikkelingsrichting voor de dierlijke sector in Nederland. Het is daarbij van betekenis dat de agrosector in de denkgroep goed was vertegenwoordigd.

Bij Nederland hoort een moderne veehouderijsector die functioneert als producent, verwerker en exporteur van dierlijke producten van uitstekende kwaliteit en als beheerder en producent van een groot deel van het landelijk gebied. De zorg van het kabinet is dat als de bakens niet ingrijpend verzet worden de maatschappelijke kritiek op de sector zal aanhouden. Daarom moet een keuze worden gemaakt voor een strategie gericht op toegevoegde waarde en duurzame productie. Hiermee wordt een hoogwaardig marktsegment bereikt, waarin de eisen die de afnemer stelt aan de wijze van produceren, overeenkomen met of uitstijgen boven de minimeisen die de overheid voorschrijft.

De sector heeft er in de afgelopen periode blijk van gegeven krachtig te kunnen inspelen op veranderingen. Het kabinet gaat ervan uit dat de sector zijn vermogen tot verandering zal inzetten voor de noodzakelijke transitie in de veehouderij. Voor de realisatie van een duurzame veehouderij is in de eerste plaats de betrokken sector zelf verantwoordelijk. De rol van de overheid is de juiste randvoorwaarden te creëren. De overheid wil een betrouwbare partner zijn in het proces van verandering. Hoewel hoge eisen aan veranderingsbereidheid en innovatievermogen van alle betrokkenen, inclusief de overheid, worden gesteld, is er niettemin brede steun voor de richting van het veranderingsproces. Het kabinet realiseert zich dat de verwerkelijking van deze transitie een weerbarstige zaak is. Daarom behoeft het proces van vernieuwing een impuls. Het kabinet wil zich daarvoor inzetten, samen met alle andere actoren.

3. Kabinetsstandpunt

In het vierde Nationaal Milieubeleidsplan is vanuit de milieuoptiek een transitie voor de landbouw geschetst voor de komende 30 jaar. Teneinde de *license to produce* te verkrijgen en te behouden is de urgentie voor de veehouderij om het vernieuwingsproces te versnellen groot. Het kabinet staat daarbij een overgangperiode van tien jaar voor ogen.

Nog in deze kabinetsperiode wil het kabinet de richting van het veranderingsproces vastleggen en het tempo verhogen. Het kabinet verbindt zich nadrukkelijk met het veranderingsproces omdat de veehouderij in ons land belangrijke maatschappelijke en economische betekenis heeft. Vooral de grondgebonden veehouderij levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van onze leefomgeving. De veehouderij en het daaraan verbonden agri-businesscomplex vormen een economische factor van belang.

Het uitgangspunt van het veranderingsproces blijft dat de sector zijn producten afzet op een markt waar de normale economische wetmatigheden gelden. Een belangrijke rol van de overheid is evenwel vereist en gerechtvaardigd. Het gaat immers om de veiligheid van ons voedsel en de kwaliteit van onze leefomgeving. De overheid heeft als taak de randvoorwaarden te stellen en deze markt goed te laten functioneren, bijvoorbeeld door transparantie te bevorderen. Tot slot zullen institutionele wijzigingen moeten bijdragen tot de vernieuwing van de dierlijke sector en zal concurrentie bevorderd moeten worden. Op basis van het advies wil het kabinet het veranderingsproces van de dierlijke sector langs de volgende lijnen aanpakken:

1. Het hervormen van het Europees landbouwbeleid, gericht op het versterken van marktwerking, het ontwikkelen van het plattelandbeleid en het versterken van het kwaliteitsbeleid.
2. Het stellen van integrale randvoorwaarden op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid, ruimtelijke ordening en milieu.
3. Het bevorderen van kwaliteitsbewust consumeren door middel van transparantie en ketenkwaliteitssystemen.
4. Het versterken van de individuele verantwoordelijkheid van de ondernemers door het verminderen van het overheidsvangnet.
5. Het bevorderen van innovatie.
6. Het vernieuwen van de instituties.

Het kabinet realiseert zich, dat het maatregelenpakket dat het transitieproces van de dierlijke sector gestalte moet geven fors van omvang is. Voor de in gang te zetten maatregelen zal daarom zo veel mogelijk aansluiting worden gezocht bij reeds lopende beleidstrajecten. Hiervan wordt steeds expliciet melding gemaakt bij de onderstaande beleidsacties.

1. Hervormen van het Europees landbouwbeleid

De internationale aspecten van de dierhouderijsector krijgen bij de denkgroep weinig aandacht. Op dit terrein is een heldere visie evenzeer nodig. De internationale ontwikkelingen vormen het speelveld voor de nationale veranderingen. Het tempo waarin de transitie in Nederland tot stand kan worden gebracht wordt sterk beïnvloed door het tempo waarin in Europees verband de verduurzaming van de dierlijke sector wordt ingezet.

De concurrentiepositie van de dierlijke sector in Nederland, die sterk internationaal is gericht zowel als het gaat om het invoeren van veevoedergrondstoffen en vee (bijv. kalveren) als de export van vee en dierlijke producten, staat onder druk. Onder invloed van de hervorming van het Europees landbouwbeleid, de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de EU en de liberalisering van de wereldhandel in WTO-verband zal de positie op het bulksegment, waar vooral prijsconcurrentie telt, verder verslechteren. Met name de intensieve veehouderij zal hiermee te maken krijgen.

Hoewel de bereidheid in Europa om het beleid verder te hervormen steeds verder toe neemt, is het niet te verwachten dat in 2002 daartoe reeds concrete stappen kunnen worden gezet. Over het tempo waarin deze hervormingen vorm moet krijgen, bestaan nog grote verschillen. Zo zullen belangrijke verkiezingen in o.a. Frankrijk en Duitsland moeten worden afgewacht. In dit kader is het wel van belang te constateren dat in heel Europa de samenleving steeds meer waarde hecht aan voedsel en groen. In het Europese beleid komt de consument steeds sterker centraal te staan. De inzet van het kabinet in het Europese beleid bestaat uit de volgende elementen:

- Hervorming van het EU-landbouwbeleid, gericht op het geleidelijk verminderen van de prijs- en inkomensondersteuning ten behoeve van agrarische productie en het ontwikkelen van het plattelandsbeleid is wenselijk. Naast de steeds hogere eisen die gesteld worden aan de kwaliteit en veiligheid van landbouwproducten, wordt ook steeds meer nadruk gelegd op de wijze waarop deze producten tot stand komen. Bij die productie zal men onder meer rekening moeten houden met de belangen van milieu, de natuurlijke omgeving en het welzijn van dieren. Dit is niet alleen in Nederland het geval, ook op Europees niveau is er sprake van veranderende voorkeuren. De geleidelijke vermindering van de directe inkomstensteun is voorts wenselijk in verband met de integratie van de Midden- en Oost-Europese landen en het liberaliseren van de wereldhandel. Het biedt de mogelijkheid derde landen (waaronder in het bijzonder ontwikkelingslanden) een betere markttoegang tot de Europese markt te geven. Het kabinet realiseert zich overigens dat er op onderdelen van het Europese landbouwbeleid tempoverschillen kunnen bestaan tussen met name de noordelijke en zuidelijke lidstaten. Dit bemoeilijkt de voortgang van de noodzakelijke harmonisering en uniformering van enkele dossiers (bijv. dierenwelzijn).

Het wordt steeds duidelijker dat in EU-kader het plattelandsbeleid in een overgangsfase meer en meer gezien wordt als voorwaarde voor het tot stand brengen van fundamentele hervormingen van het EU-landbouwbeleid. Om die reden gaat het kabinet ook akkoord met een versterking van deze tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Na een hervorming van prijssteun naar inkomenssteun, ligt momenteel een verschuiving van inkomensbeleid naar plattelandsbeleid in de rede. Daarmee zal het plattelandsbeleid in de toekomst ook financieel belangrijker worden, zo is de verwachting. Het is daarom voor

Nederland noodzakelijk op deze situatie in te spelen. De Nederlandse beleidsprioriteiten dienen in dit beleid derhalve goed tot hun recht te komen. Bovendien is het zaak dat Nederland een billijk aandeel ontvangt uit de fondsen. Het beheer van het landelijk gebied is van grote betekenis voor de gehele bevolking. De vraag naar groene diensten zoals landschaps- en natuurbeheer en wateropslag neemt toe. Waar de samenleving wensen heeft die verder gaan dan de goede landbouwpraktijk en er geen markt is voor de financiering van deze wensen, zal de overheid, naast de beschikbare Europese gelden, publieke middelen inzetten om deze doelen te bereiken.

Ten aanzien van de langere termijn stelt Nederland zich op het standpunt dat voor het plattelandsbeleid meer ruimte voor modaliteiten op nationaal niveau gezocht moet worden. Vanzelfsprekend dient dit in verband met een goed functionerende interne markt en het waarborgen van gelijke concurrentieverhoudingen, te gebeuren binnen duidelijk omschreven Europese beleidskaders. In de Beleidsbrief Plattelandsbeleid die dit najaar aan de Kamer gezonden zal worden, zal het kabinet hierop nader ingaan.

- Versterking van het beleid gericht op kwaliteitsproductie. De taak van de overheid hierbij is tweërlei.
1. De consument moet de keuze kunnen maken tussen producten van een verschillende kwaliteit ook op het gebied van duurzaamheid. In dit verband is er behoefte aan labelling. Bij het maken van wereldhandelsafspraken zet Nederland zich daar voor in. Randvoorwaarde is dat labelling niet leidt tot nieuwe handelsbelemmeringen. Overigens streeft het kabinet naar stroomlijning van het aantal labels, zodat de consument maximale duidelijkheid heeft over de betekenis van de labels. Het label-instrument moet functioneel blijven en producten moeten hierdoor op wezenlijke punten van elkaar kunnen worden onderscheiden. Groter kwaliteitsbewustzijn bij de consumenten kan producenten in landen met extensieve, meer natuurlijke productiesystemen (zoals aanwezig in veel ontwikkelingslanden) kansen bieden. Derde landen dienen daarbij in staat te worden gesteld om te voldoen aan de kwaliteitseisen en niet belemmerd te worden door beperkte markttoegang op de Europese markt. Om die reden geeft het kabinet sterke impulsen aan *institution building* en *capacity building* in ontwikkelingslanden.
 2. De tweede taak betreft het stellen van minimumeisen op het gebied van duurzaamheid. Binnen de EU streeft Nederland naar geharmoniseerde duurzaamheidseisen op een hoog niveau. Het kabinet zoekt een versterkte samenwerking met andere Noordwest-Europese landen die verdergaande eisen aan duurzaamheid op Europees niveau nastreven om binnen de EU grotere voortgang te boeken. In de gevallen waar het Europese niveau van regelgeving niet tegemoet komt aan de maatschappelijke wensen in Nederland zal het kabinet bevorderen dat de producenten vrijwillig verdergaande maatregelen nemen. Een andere mogelijkheid is om de in Europees verband afgesproken – vaak zeer lange – overgangstermijnen nationaal te verkorten. Dit geeft in Nederland sneller resultaat en geeft de dierlijke sector de mogelijkheid een voorsprong in Europa op te bouwen.

De marges van de nationale aanpak zijn evenwel beperkt. Nationale maatregelen die vooruitlopen op Europese regelgeving zijn niet in alle gevallen mogelijk dan wel wenselijk. Zo kan de import van producten die voldoen aan de Europese regelgeving niet worden geweerd. Wel is het zo dat ook voor de Nederlandse agrosector een strategie, gericht op duurzaamheid en toegevoegde waarde, kansrijk is. Zo heeft de introductie van milieubewuste teelt (MBT) in de bloembollenteelt geleid tot een groter marktaandeel.

Op het gebied van dierenwelzijn lopen de opvattingen in Europa nog sterk uiteen. Het Nederlandse streven is het dierenwelzijn in Europees verband meer centraal te stellen. Een Europese aanpak heeft nadrukkelijk de voorkeur. Echter, er kunnen productiemethoden (bijvoorbeeld huisvestings-systemen in de pluimveehouderij) zijn die elders zijn toegestaan, maar hier maatschappelijk niet worden geaccepteerd. In dergelijke gevallen kan het toch wenselijk zijn om vooruitlopend op Europese regelgeving nationaal, bij voorkeur in afstemming met andere Noordwest-Europese landen en voor zover de Europese regelgeving dit toestaat, hogere eisen te stellen. Ook in WTO-verband streeft Nederland ernaar het onderwerp dierenwelzijn, als non-trade concern, op de agenda te plaatsen.

In een binnenkort te starten interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) zullen de gevolgen van de heroriëntatie van de Nederlandse landbouw worden onderzocht. Over dit onderwerp zijn recentelijk reeds een aantal rapporten en nota's verschenen, waaronder het rapport-Wijffels. Deze stukken zullen als vertrekpunt van het IBO dienen, waarbij het IBO ingaat op de economische aspecten. In 2002/2003 staat de midterm-review van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op de agenda. Het kabinet zal in de periode die hieraan voorafgaat de Nederlandse inzet voorbereiden.

2. Integrale randvoorwaarden

Producenten hebben een eigen verantwoordelijkheid inzake de mate waarin zij tegemoetkomen aan de wensen van de maatschappij op het gebied van duurzaamheid. De rol van de overheid is de integrale kaders aan te geven waarbinnen de dierlijke sector kan opereren. De afgelopen jaren heeft de sector al veel stappen gezet in de richting van een duurzame bedrijfsvoering.

Ten aanzien van het mestbeleid heeft het kabinet een belangrijke stap voorwaarts gezet met het MINeralenAangifteSysteem (MINAS) en recent met het stelsel van mestafzetcontracten. Met name is een verdere aanscherping van het gebiedsgerichte milieubeleid noodzakelijk, zoals in het NMP-4 is weergegeven.

Twee belangrijke aandachtsgebieden zijn dierenwelzijn en voedselveiligheid. Het kabinet zal binnenkort de toegezegde nota inzake dierenwelzijn aan uw Kamer aanbieden. Ten aanzien van dierenwelzijn is het doel om een fundamentele systeemwijziging en een proces van voortdurende verbetering in gang te zetten. Het kabinet streeft naar een evenwichtige en elkaar onderling versterkende aanpak van ketenpartijen, consumenten en overheid.

Op 18 juli jl. hebben de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de nota *Veilig voedsel in een veranderende omgeving* aan de Tweede Kamer toegezonden (kamerstukken II, 2000–2001, 26 991, nrs. 47–48). Het kabinet is van oordeel dat de consument erop moet kunnen vertrouwen dat het voedsel voldoet aan hoge eisen van voedselveiligheid. De taken van de overheid daarbij zijn het stellen van adequate normen, het toezien op de naleving daarvan en zorgdragen voor onafhankelijke risicobeoordeling, betrouwbaar risico-beheer en adequate risicocommunicatie.

De maatschappelijke gevolgen van de laatste twee uitbraken van een besmettelijke dierziekte in ons land (Klassieke Varkens Pest en Mond- en Klauwzeer) waren onaanvaardbaar groot. Er zijn aanvullende maatregelen nodig ter voorkoming van uitbraken, en maatregelen om de gevolgen te beperken. In de varkenssector zijn al verbeteringen tot stand gekomen op het punt van het verminderen van de kans van dierziekteverspreiding. Het maatregelenpakket gericht op het tegengaan van verspreiding van dier-

ziekten via veemarkten en andere vormen van het verzamelen van dieren, dat bij brieven van 7 en 25 juni en 13 juli 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is inmiddels aanvaard. Het verminderen van de maximale transportduur van dieren is een actie die aanpassing van de Transportrichtlijn (EG 91/628) vereist. De Raad van ministers heeft de Europese Commissie bij resolutie verzocht met voorstellen tot herziening te komen.

Daarnaast zal Nederland in de EU inzetten op aanpassing van het non-vaccinatiebeleid. De ontwikkeling en beschikbaarheid van technieken om gevaccineerde dieren van besmette dieren te onderscheiden (zoals markervaccins) kan de mogelijkheid om het huidige beleid te herzien vergroten. Dit najaar wordt op initiatief van het VK en Nederland door de Europese Commissie een conferentie over dit onderwerp georganiseerd.

Op ruimtelijk gebied zal de koers van concentratie van intensieve veehouderijbedrijven op vestigingslocaties zoals in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is opgenomen, worden ingezet. Door concentratie wordt de kwaliteit van het landelijk gebied verbeterd («ontstening»). Concentratie heeft tevens voordelen op het logistieke vlak. Daarnaast bestaat het voordeel dat de kans op verspreiding van besmettelijke dierziekten tussen deze locaties kleiner wordt. Daar staat tegenover dat een besmetting op een vestigingslocatie meteen gevolgen heeft voor veel dieren. Het kabinet streeft ernaar om door middel van het tweede Structuurschema Groene Ruimte en PKB deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening het vormen van vestigingslocaties ten behoeve van de intensieve veehouderij een impuls te geven. De Reconstructiewet concentratiegebieden is hiervoor een passend instrument.

De denkgroep-Wijffels adviseert de mineralenkringloop sterker op regionaal niveau te sluiten. Deze gedachte vraagt om nadere uitwerking in het gebiedsgerichte beleid. Hierbij zullen ook de vraagstukken van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden betrokken. Overigens streeft het kabinet geen verplichte grondgebondenheid na voor alle melkveehouderijen. Voor de grondgebonden melkveehouderij is een rol weggelegd als beheerder van het landelijk gebied. In de Beleidsbrief Plattelandsbeleid wordt ingegaan op deze functie van de veehouderij in het geheel van het plattelandsbeleid. In kwetsbare en waardevolle gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wil het kabinet wel investeren in het bereiken en handhaven van grondgebondenheid. De Commissie Herstructurering Melkveehouderij (Commissie-Koopmans) die heeft geadviseerd over de inzet van de middelen die zijn gereserveerd voor het nitraatbeleid heeft dat bepleit in haar advies «Grondgebonden veehouderij: regionaal maatwerk». Het kabinetsstandpunt ter zake, dat bij brief van 20 juli jl. (kamerstukken II, 2000–2001, 26 729, nr. 45) aan de Tweede Kamer is aangeboden, volgt het advies van de Commissie-Koopmans op hoofdlijnen. Het doel is in de waardevolle en kwetsbare gebieden grondgebonden melkveehouderij te bereiken en te behouden teneinde de gebiedsspecifieke milieukwaliteit te kunnen realiseren. Het gaat dan onder andere om het extensiveren van de melkveehouderij in beekdalen en op droge zandgronden rond natuurgebieden. Er wordt een bijdrage geleverd aan de gebiedsspecifieke milieukwaliteit op het terrein van het tegengaan van verdroging, het aanpakken van fosfaatverzadiging, het verminderen van ammoniakuitstoot dichtbij voor verzuringsgevoelige natuur en het terugdringen van de nitraatuitspoeling. De middelen (nitraatgelden) worden hierdoor voor een breder doel ingezet dan alleen de beperking van de nitraatuitspoeling. Er is tot en met 2010 f 450 mln (€ 204,2 mln), waarvan f 275 mln (€ 124,8 mln) van LNV en f 175 mln (€ 79,4 mln) van VROM, beschikbaar.

3. Bevorderen van kwaliteitsbewust consumeren

Het vermarkten van duurzame producten is een verantwoordelijkheid van de sector. Ondernemers moeten de consument ertoe brengen om duurzame producten af te nemen. Het kabinet wil inspelen op de gedifferentieerde wensen van de consument. In dit kader past het beleid ten aanzien van de biologische landbouw dat gericht is op het versterken van de vraag naar biologische producten.

Er bestaat een spanning tussen het gedrag van veel consumenten die kiezen voor de producten met de laagste prijs en de maatschappelijke behoefte aan duurzame voedselproductie. Om deze spanning te verkleinen, moet de kwaliteit van producten te onderkennen zijn. Transparantie van het productiesysteem is daarvoor een vereiste, ook in Europees verband. De consument heeft recht op informatie, heeft keuzevrijheid en draagt door de keuzes die hij maakt ook medeverantwoordelijkheid voor de productiewijze van de producten. De transparantie van de productiewijze van dierlijke producten laat nog te wensen over. De bijdrage die de overheid kan leveren, ligt in het bevorderen van die transparantie. Dit sluit aan bij één van de acties uit het NMP-4. Het heeft de voorkeur dat de marktpartijen enkele, duidelijk onderscheiden, keurmerken tot stand brengen. Het kabinet zal het tot stand brengen van transparantie in samenwerking met de betrokken organisaties met kracht bevorderen. Labelling kan een belangrijke prikkel voor producenten, retailers en consumenten zijn om meer duurzame producten te produceren en af te nemen. Een verplichte aanduiding van duurzaamheidseisen zal in een Europese context dienen plaats te vinden en mag uiteraard niet leiden tot oneigenlijke handelsbelemmeringen, noch op Europese, noch op wereldschaal.

De denkgroep-Wijffels ziet een belangrijke rol weggelegd voor ketenvorming en is van mening dat de op kwaliteit gerichte ketensystemen gehinderd worden door de huidige mededingingswetgeving in Nederland. De benadering van ketenvorming, gericht op het borgen en garanderen van kwaliteit van de producten en de productiewijze van begin tot eindproduct, ondersteunt het Kabinet. Ketenvorming biedt ook de mogelijkheid om de producten minder anoniem te maken. In *Voedsel en Groen* is deze aanpak beschreven.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ondersteunt de vorming van integrale ketenkwaliteitssystemen. Er moet ruimte zijn om in ketenverband goede contractuele afspraken te maken en tevens monopolievorming te vermijden. Ketenaafspraken mogen echter niet leiden tot de vorming van prijs- of marktverdelingskartels. Uit studies -het rapport MDW (2000) *Een goede keten, een zorg minder* en de TNO-studie (2001) *Samenwerking en Mededinging, een toetsingskader voor kartelbeleid rond keteninnovatie*- en de NMa-richtsnoeren voor samenwerking van bedrijven blijkt dat afspraken over kwaliteitsborging in beginsel binnen het mededingingsbeleid zijn toegestaan. Met inachtneming van de nationale en Europese mededingingsregels is het dus goed mogelijk om integrale ketenkwaliteitssystemen op te zetten. Naast de ruimte die de mededingingsregels bieden voor het realiseren van afspraken op het gebied van kwaliteitswaarborging en -verbetering bestaat ook de mogelijkheid tot ontheffing van het verbod van mededingingsbeperkende afspraken. Hiervoor gelden bepaalde voorwaarden. Volgens artikel 17 van de Nederlandse Mededingingswet is ontheffing mogelijk wanneer afspraken die normaliter onder het kartelverbod vallen, bijdragen tot verbetering van de productie of distributie dan wel het bevorderen van technische en economische vooruitgang. De daaruit voortvloeiende voordelen moeten dan wel in belangrijke mate ten goede komen aan de gebruikers. Afspraken mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en er moet voldoende restconcurrentie overblijven.

4. Versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer

De marktsignalen komen te weinig terecht bij de individuele veehouder. In veel gevallen ontvangen veehouders voor alle producten die voldoen aan basiseisen dezelfde prijs. Verschillen in dierenwelzijn, milieueffecten, gezondheidsstatus en voeding van het vee die de kwaliteit van het product en productiewijze kunnen beïnvloeden, komen niet in de prijs tot uitdrukking. Het doorvertalen van de marktsignalen naar de veehouder is een verantwoordelijkheid van ketenpartijen. Het onderscheid maken in de uitbetaling naar kwaliteit kan verder worden ontwikkeld. Een verdere afbouw van het Europese markt- en prijsbeleid draagt er ook toe bij dat ondernemers zich meer oriënteren op de marktsignalen. Inmiddels is de productaansprakelijkheid ook van toepassing op agrarische ondernemers. De preventieve werking die hiervan uitgaat, zal toenemen als – door verbeterde transparantie – de mogelijkheden om de schade te verhalen bij een nalatige primaire producent groter worden.

De overheid heeft tot zeer recent in bepaalde situaties gefungeerd als vangnet voor calamiteiten. De ondernemer wordt dan niet geprikkeld om de risico's op het ontstaan van schade maximaal te verkleinen. Het kabinet wil daarom deze vangnetfunctie beëindigen. Tegelijkertijd biedt het kabinet de sector aan om te faciliteren bij het opzetten van robuuste, private verzekeringsstelsels. Hierbij is de vraag aan de orde tot op welke hoogte de overheid een garantstelling moet afgeven voor schaderisico's. De discussie over een oogtschaderegeling heeft laten zien dat de sector in geringe mate bereid is om grote risico's voor eigen rekening te nemen. Bij het verzekeren van schades wordt de premiehoogte afhankelijk van de kans dat een beroep gedaan wordt op uitbetaling. Het verminderen van risico's wordt dan beloond door middel van een lagere premie. De koers die met het Diergezondheidsfonds is ingezet, is een goede start. Bij deze vorm van verzekering (via Productschappen) geldt echter nog maar een beperkte marktwerking. Bij de verdere ontwikkeling van verzekeringen voor agrarische risico's zal worden nagegaan of verzekering via private maatschappijen kan worden aangeboden, zodat premiedifferentiatie en productontwikkeling bevorderd worden.

5. Bevorderen van innovatie

De transitie naar een duurzame veehouderij vereist transformaties op technologisch, economisch, sociaal-cultureel en institutioneel gebied die een zeer lange periode in beslag zullen nemen. Daarvoor zijn bedrijfs- en organisatie-overstijgende vernieuwingen (systeeminnovaties) op velerlei gebied nodig. Systeeminnovaties moeten door belanghebbenden gezamenlijk gerealiseerd worden en vergen de inbreng van uiteenlopende soorten kennis en vaardigheden. Het realiseren van innovaties is primair een taak van het bedrijfsleven en de maatschappelijke actoren. Van de overheid mag echter worden verwacht dat zij hiervoor goede randvoorwaarden creëert en gericht bijdraagt aan concrete innovatietrajecten. Onder de randvoorwaarden voor een gunstig innovatieklimaat rekent het kabinet een duidelijk probleembesef bij de doelgroep, een innovatief onderzoeksklimaat, financiële en beleidsmatige ruimte voor dynamiek en mogelijkheden voor het creëren van nieuwe netwerken.

In de nota *Voedsel en Groen* heeft het kabinet het belang van innovatie uitvoerig uiteengezet en is op hoofdlijnen de inzet van het kabinet weergegeven. Financiële ondersteuning zal zich minder richten op individuele ondernemingen en meer op ondersteuning van integrale vernieuwingen. Geconstateerd kan worden dat het advies-Wijffels de hoofdlijn van de innovatieparagraaf van *Voedsel en Groen* onderschrijft.

Er wordt gewerkt aan een heroriëntatie van het kennisbeleid, mede om ervoor te zorgen dat kennisinstellingen een grotere bijdrage leveren aan innovatie. Belangrijke onderdelen van de heroriëntatie zijn het slechten van barrières tussen agro-kennisinstellingen en andere kennisinstellingen in binnen- en buitenland en een grotere rol van bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. Een goed voorbeeld hiervan is het onderzoekprogramma *Nieuwe Veehouderijsystemen* dat wordt uitgevoerd door Wageningen UR.

Het door verschillende departementen ondersteunde Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster heeft als taak het initiëren van ingrijpende vernieuwingen in agrocluster en groene ruimte. Het Innovatienetwerk heeft in juni jl. zijn eerste werkprogramma gepresenteerd. Een van de onderwerpen op de agenda is het ontwerpen van nieuwe agro-systemen, waaronder veehouderijsystemen.

Innovatie op het gebied van voedselveiligheid concentreert zich vooral op de vorming van transparante en duurzame productieketens, waarbij productiewijze en productstromen voor de consument helder zijn. Er wordt ingezet op de ontwikkeling van een meer transparante en duidelijke communicatie en informatievoorziening op het gebied van voeding, gezondheid en veiligheid. Het doel hiervan is dat onderzoekers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden hun oude paradigma aangaande voeding en gezondheid afschudden en in open samenwerking op zoek gaan naar nieuwe grensverleggende oplossingen op dit gebied.

6. Vernieuwen van instituties

Het kabinet wil nadrukkelijk bezien of de transitie naar een duurzame landbouw gevolgen heeft voor de huidige institutionele structuren. Uitgangspunten hiervoor zijn een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partijen, een sterkere oriëntatie op de samenleving en het uitgaan van individuele verantwoordelijkheid. De vorming van de Nationale Voedsel Autoriteit (NVA) is een voorbeeld van een vernieuwing op dit terrein. Het beheren van het systeem van Identificatie en Registratie van dieren (I&R) door de overheid zelf en niet langer door de Productschappen past in de nieuwe taakverdeling. De overheid zal de samenwerking met vernieuwingsgezinde marktpartijen versterken.

In dit verband is ook de rol van de overheid als wetgever aan de orde. Door de aandacht voor voedselveiligheid, dier en milieu valt een drang naar meer toezicht en, op deelterreinen, ook meer regelgeving te constateren. De inventarisatie van de vigerende regelgeving en de daaruit voortvloeiende administratieve lastendruk is afgerond. In reactie op de motie-Snijder (kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 XIV, nr. 31) waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de oorzaken van de lage inkomens van agrariërs in relatie tot de administratieve lastendruk, is uw Kamer meegedeeld dat het wenselijk is waar mogelijk deze te verminderen (kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 XIV, nr. 100). Het kabinet realiseert zich echter, dat een aantal in gang gezette beleidstrajecten, met name op het gebied van de mestwetgeving, niet aan de wens tot vermindering tegemoet komt. We dienen echter te beseffen dat, gelet op een aantal maatschappelijke wensen ten aanzien van de landbouw (bijvoorbeeld op het terrein van milieu en dierenwelzijn), regelgeving onvermijdelijk is. Aan het waar mogelijk reduceren en, in het geval van nieuwe regelgeving, het zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten zal nog meer prioriteit worden gegeven. Voor de LNV-beleidsterreinen liggen er grote mogelijkheden in het gebruik van ICT.

Het kabinet verwacht dat het sinds januari 2001 ingestelde LNV-loket reductie van de administratieve lasten door middel van gestroomlijnde informatievoorziening en transactie-afhandeling zal bewerkstelligen.

4. Uitwerking

De transitie van de veehouderij naar een duurzame sector vraagt grote inspanningen van verschillende betrokken partijen. Allereerst van de ondernemers in de sector zelf, die in relatief korte tijd grote veranderingen tot stand moeten brengen die gepaard zullen gaan met aanzienlijke investeringen. Van de overheid mag verwacht worden dat die het veranderingsproces ondersteunt en begeleidt. Dat kan door in overleg met de samenleving en de sector ambitieuze, maar haalbare doelen te stellen en door de transitie beleidsmatig te faciliteren. De bestaande budgetten voor stimulering, inrichting en reconstructie bieden hiervoor vooralsnog de ruimte. Er is behoefte aan een samenhangende aanpak en duidelijke fasering van het transitieproces.

Om de vernieuwing van de veehouderij te versnellen zullen de relevante marktpartijen, maatschappelijke organisaties en overheden in actie moeten komen. Het kabinet wil het proces van verandering actief bevorderen. Het proces vraagt initiatief op korte termijn, een goede procesaanpak met relevante actoren en doorzettingsvermogen om de transitie tot stand te brengen. De transitieperiode van tien jaar is ambitieus, maar haalbaar.

Nog deze kabinetsperiode zullen de volgende actiepunten prioritair in gang worden gezet:

- het meer centraal stellen van dierenwelzijn in de veehouderij;
- intensivering van het beleid gericht op het voorkomen van de uitbraak van besmettelijke dierziekten;
- extensivering van de grondgebonden veehouderij (Commissie-Koopmans);
- het ruimtelijk vastleggen van gebieden voor de intensieve veehouderij (SGR en Vijno);
- het bevorderen van een economisch sterk platteland in het kader van de hervorming van het Europese Landbouwbeleid.

Hierbij zullen tevens waardevolle elementen worden betrokken uit het recent verschenen advies van de Raad voor het landelijk gebied over de toekomst van de dierhouderij in Nederland.

Het kabinet zal relevante partijen in de dierlijke sector (LTO Nederland, verwerkende industrie, retailers) uitnodigen om het voortouw te nemen en de komende maanden (september-november 2001) werkplannen op te stellen. LTO heeft dit inmiddels toegezegd. Deze werkplannen zullen naar de mening van het kabinet vooral betrekking moeten hebben op het bevorderen van kwaliteitsbewust consumeren, het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en het bevorderen van innovatie. In overleg met de betrokken marktpartijen en de maatschappelijke organisaties zal de minister van LNV stimuleren dat in het komende halfjaar de werkplannen worden vertaald in concrete initiatieven en worden uitgevoerd, knelpunten worden gesignaleerd en opgelost en de voortgang wordt gemonitord.

In het voorjaar van 2002 zal uw Kamer gerapporteerd worden over de voortgang van het werkprogramma en concrete resultaten van deze aanpak.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst