

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2019

Met deze brief wil ik u graag informeren over de stand van zaken rond de voorbereiding op droogte in de landbouw, het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw, de voortgang op het Actieprogramma klimaatadaptatie Natuur en risicobeheer in de landbouw. Eerder heb ik u hierover geïnformeerd in de Kamerbrief van 23 november 2018 (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 63). Mijn doel is om zowel voor de korte als voor de lange termijn goed voorbereid te zijn op extreme weersituaties en andere risico's voor de landbouw. Daarnaast informeer ik u in deze brief over mijn inspanningen rond het voorkomen van voedselverspilling van groente en fruit.

Droogteaanpak

Het huidige (gemiddelde) neerslagtekort is op dit moment wat hoger dan het niveau van een gemiddelde zomer, maar gunstiger dan vorig jaar. Er zijn daarbij wel regionale verschillen. Op diverse plekken zijn de grondwaterstanden lager dan normaal; op de hoge zandgronden zijn de grondwaterstanden zeer laag. Dit is het gevolg van de droogte in 2018 in combinatie met een relatief droge april- en meimaand. Volgens de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) is er overigens ruim voldoende water beschikbaar om in de watervraag uit de regio's te kunnen voorzien. De rivieraanvoer van Rijn en Maas is iets lager dan gemiddeld voor de tijd van het jaar.

In het IJsselmeer is er een extra waterbuffer opgebouwd. Het valt echter zeker niet uit te sluiten dat er weer een situatie van droogte optreedt. In voorbereiding op een dergelijke droogteperiode heb ik verschillende acties ondernomen.

Ik zet erop in om in geval van eventuele droogte snel te kunnen handelen. De crisisorganisatie van LNV is dan ook klaar om op te schalen bij

dreigende of feitelijke watertekorten in 2019. Verder heb ik een overleg voor de sectoren landbouw en natuur ingericht. Dit sectoroverleg dient om in zowel de «koude fase» als de «warme fase» over de belangrijke aandachtspunten te overleggen zodat in geval van droogte en watertekort snel kan worden gehandeld. Voor dit sectoroverleg is een belangrijk aandachtspunt hoe, zowel op landelijk als regionaal niveau, goede informatielijnen tussen de sector landbouw en natuur en de waterbeheerders gelegd worden.

Om de nationale verdringingsreeks (de prioritering bij het verdelen van water) op nationaal en regionaal niveau beter te kunnen toepassen, is deze dit jaar voorzien van een verduidelijkende toelichting en wordt deze in 2019 en 2020 regionaal verder uitgewerkt. De belangen van de landbouw, zoals die van kapitaalintensieve gewassen, worden hierin transparant meegenomen.

RVO ontwikkelt op basis van de gewasgegevens uit de Gecombineerde Data-inwinning een Waterbehoefte viewer voor het ondersteunen van de besluitvorming over waterverdeling door waterbeheerders. De eerste versie van deze viewer zal in juli operationeel zijn. Er is voor de Categorie 1 Natuurgebieden nu een werkbare kaart beschikbaar, in geval de verdringingsreeks in werking treedt.

Door middel van monitoring en onderzoek wordt in kaart gebracht welke natuurschade optreedt als gevolg van droogte. Dit vormt de basis voor maatregelen gericht op het, zoveel mogelijk, voorkomen van verdroging van de natuur.

Per 1 januari 2019 is de uitrijdperiode van drijfmest op bouwland blijvend verlengd van 31 augustus naar 15 september, daar waar dit vorig jaar nog een tijdelijke verlenging betrof. Vooruitlopend op een eventueel verzoek van de sector om, in geval van droogte, deze periode nog verder op te rekken of andere verzoeken met betrekking tot het scheuren van grasland, vanggewas na de oogst van maïs etc. is de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om te adviseren over de milieukundige gevolgen van de nitraatuitspoeling bij deze scenario's. Dergelijke verzoeken staan wel op gespannen voet met de verplichtingen die Nederland heeft vanuit de Nitraatrichtlijn, en daarom is terughoudendheid geboden.

Verder heb ik in Brussel gepleit voor een besluit vooraf over een voorwaardelijke derogatie van de vergroeningsverplichtingen in het kader van het GLB. Bedoeling hiervan was, dat de derogatie automatisch in werking zou treden, zodra wordt vastgesteld dat zich opnieuw een langdurige droogtecrisis aandient. De Europese Commissie heeft dit echter onlangs afgewezen. Zij is van mening dat lidstaten eerst zelf op nationaal niveau maatregelen moeten nemen, alvorens überhaupt een derogatie in beeld kan komen. Ik zal daarom in voorkomend geval gebruik maken van de mogelijkheid boeren een beroep te laten doen op overmacht, zoals ik dat ook tijdens de droogtecrisis in 2018 heb gedaan. Op deze manier kan ik boeren toch zo snel mogelijk de helpende hand bieden, als die vanwege een ernstige en langdurige droogteperiode niet langer kunnen voldoen aan bepaalde vergroeningsverplichtingen.

Voor wat betreft de beregeningsverboden in het kader van bruinrot heeft de NVWA de kaart met verbodsgebieden geactualiseerd. Uitgangspunt hierbij was dat de verbodsgebieden niet groter mogen zijn dan strikt noodzakelijk. Buiten die gebieden mogen aardappelen gewoon beregend worden, tenzij het pootaardappelen betreft; hiervoor geldt een beregeningsverbod in heel Nederland.

RVO kan indien nodig weer ondersteuning bieden aan ondernemers die door de droogte in financiële problemen komen in de vorm van een verklaring ten behoeve van een overbruggingskrediet. Hiermee kunnen zij bij hun bank een krediet krijgen voor de financiële consequenties van droogte op hun land. Ook kunnen boeren die een Brede Weersverzekering hebben, hier aanspraak opmaken. In 2019 heb ik hiervoor € 15 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw

Het klimaat is de laatste decennia veranderd en het is de verwachting dat de klimaatverandering, ook als de doelen van Parijs gehaald worden, verder doorzet. Klimaatverandering heeft grote gevolgen voor Nederland. De KNMI-scenario's van 2014 geven aan dat in 2050 Nederland warmer, natter, in de zomer mogelijk vaker droog zal zijn en dat de zeespiegel verder gestegen is. Ook verwacht het KNMI dat sommige weersextremen, zoals hittegolven en zware buien, in 2050 vaker zullen voorkomen. Maar ook nu heeft Nederland te maken met neerslagextremen, droogte, hitte en verzilting. Dit heeft gevolgen voor de landbouw, zoals verminderde gewasopbrengsten, kwaliteitsverlies van het landbouwproduct en/of schade aan bijvoorbeeld kassen of stallen.

Nu zijn agrarische ondernemers sinds mensenheugenis zich als geen ander bewust van weer en klimaat en hebben zij de ervaring om te anticiperen op klimaatverandering. Het vraagstuk ontstijgt echter het boerenerf. Gezamenlijke analyse en actie van overheden, agrariërs en ketenpartijen is nodig.

Het afgelopen jaar is samen met verschillende partijen zoals LTO, het Ministerie van I&W, Unie van Waterschappen, IPO, VNG en het Verbond van Verzekeraars hard gewerkt aan het vormgeven van het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw. De komende maanden wordt het actieprogramma besproken met bestuurders van de betrokken organisaties en in de regio verder opgepakt. Zodra dit proces is afgerond zal ik u daarover informeren.

Het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw richt zich op het volgende doel:

In 2030 zijn alle ondernemers in de land- en tuinbouw voorbereid om duurzaam en effectief te kunnen omgaan met de veranderingen in het klimaat.

Eind 2021 zullen de risico's, knelpunten en kansen op het gebied van klimaatadaptatie in de landbouw in kaart zijn gebracht en zijn acties voorbereid dan wel ingezet om deze knelpunten op te lossen en de kansen te benutten.

Het Actieprogramma is ingericht langs vijf pijlers. Dit zijn:

1. *Watersysteem*

De inzet is erop gericht klaar te staan voor droogtecrises en situaties van extreme neerslag en om negatieve gevolgen in de toekomst zoveel mogelijk te beperken doordat landbouw en natuur weerbaarder zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering. Denk aan het beperken van schade als gevolg van bijvoorbeeld verzilting, verdroging of extreme buien.

In het Deltaprogramma Zoetwater (DPZW) wordt de samenwerking tussen waterbeheerders en agrariërs verder versterkt door het intensiever betrekken van de landbouw bij de uitwerking van waterbeschikbaarheid. De regie hiervoor ligt in de regio.

In het kader van Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) worden de kwetsbaarheden van heel Nederland voor wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen in kaart gebracht en acties geformuleerd in uitvoeringsprogramma's om deze kwetsbaarheden te verkleinen. De landbouw wordt hierin meegenomen. Dit is eind 2020 gereed.

2. *Bodemsysteem*

Bodem is een cruciale factor in het klimaatbestendig maken van de landbouw. Het verbeteren van bodemstructuur en toepassen van bodemaatregelen vergroot het waterbergend vermogen van de bodem op het boerenbedrijf. Daarnaast kan verbetering van bodemkwaliteit in brede zin (fysisch, chemisch en biologisch) gewassen ondersteunen bij het omgaan met extreme weersomstandigheden. Het Nationaal Programma Landbouwbodems vormt het uitgangspunt voor de acties in deze pijler.

3. *Gewassen en teeltsystemen*

Naast een goede bodem en voldoende zoetwater is het van belang dat agrarisch ondernemers robuuste – klimaatbestendige – gewassen en teeltsystemen kunnen kiezen en toepassen. Ik zet me onder andere in voor het mogelijk maken van nieuwe teelten en veredelings technieken, waar onder crispr-cas. De inspanningen in het kader van de Toekomstvisie Gewasbescherming vormen een belangrijke basis voor deze pijler.

4. *Veehouderij*

Deze pijler richt zich op klimaatadaptatie voor landbouwhuisdieren (melkvee, varkens en pluimvee). De effecten van klimaatverandering met betrekking tot het houden van landbouwhuisdieren, zoals hittestress en Uv-straling in relatie tot dierwelzijn, transport van dieren en veehouderijsystemen, nieuwe dierziekten en het klimaatbestendiger worden van de veehouderij staan in deze pijler centraal.

5. *Ondersteunende instrumenten*

De instrumenten die in deze pijler zijn opgenomen, zijn 1) Regionale aanpak, 2) Kennis en innovatie, en 3) Risicomanagement. Belangrijke onderwerpen in de aanpak via kennis en innovatie voor een klimaatadaptieve landbouw zijn landbouwbodems en bodemaatregelen, klimaatrobuuste gewassen en teeltsystemen, nieuwe en zilte teelten, watergeefsystemen en precisie-irrigatie, verzilting en zouttolerantie (in relatie tot gewassen en bodem), en adaptieve stalsystemen en maatregelen in de veehouderij.

Conform de motie Van Haersma-Buma – v/d Staaij werkt het kabinet aan het invoeren van een vrijstelling van de assurantiebelasting voor de Brede Weersverzekering binnen de geldende Europese steunkaders (Kamerstuk 35 000, nr. 36). Daarvoor heb ik overleg met de Europese Commissie om die goedkeuring te krijgen. Het streven van het kabinet is om dit mee te kunnen nemen in het belastingplan, zodat de vrijstelling in werking kan treden per 1 januari 2020. Het kabinet zal u hierover nader informeren zodra dat aan de orde is.

Geconstateerd is dat er al veel beleid is ingezet dat ondersteunend is aan klimaatadaptatie in de landbouw. Dit is in het actieprogramma opgenomen en aangevuld met nieuwe en verbindende acties.

Voorbeelden van extra inzet zijn:

1. Klimaatadaptatie vraagt om een regionale aanpak, omdat de effecten van klimaatverandering per regio sterk verschillend zijn. Boeren kunnen zelf een aantal maatregelen nemen, mede afhankelijk van de lokale situatie. Samenwerking op regionale schaal (bijv. via Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en Deltaprogramma Zoetwater) maakt het gezamenlijk treffen van overkoepelende maatregelen mogelijk.

2. Er wordt extra ingezet op het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) om kennis op het boerenerf te laten landen. Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer wil de agrarische ondernemers faciliteren en de samenwerking met de waterschappen bevorderen. Onder andere door gebiedsprocessen te starten en het delen van kennis en praktijkervaring van andere agrariërs.
3. Er wordt een Kennisagenda klimaatadaptatie landbouw opgesteld. Daar wordt in de tweede helft van 2019 mee gestart.

Voorkomen van voedselverspilling bij groenten en fruit

De warme en droge zomer van 2018 bleek van invloed op het uiterlijk van groenten en fruit. Producten die niet 100% perfect waren bereikten niet altijd een goede bestemming. Voedselverspilling doet geen recht aan de waarde van voedsel en aan de mensen die het voedsel hebben gemaakt. Het is niet te rechtvaardigen dat voedsel verloren gaat, of het nu is in de keten of bij de consument. Daarom hebben we de afgelopen periode met veel partijen in de groente en fruit keten gesproken en dit heeft geleid tot een samenhangende aanpak in drie sporen:

1. Met ZLTO heb ik afgesproken deze zomer een (tijdelijke) oplossing te bieden om partijen groente en fruit die als gevolg van extreme weersomstandigheden buiten de bestaande ketens geen bestemming vinden toch te behouden voor humane consumptie. Ondernemers uit het hele land met partijen onverkoopbare producten kunnen zich aanmelden bij de informatielijn van hun regionale LTO-organisatie en de initiatiefnemers zullen vervolgens een bestemming proberen te vinden voor deze producten.
2. Om tot innovatieve en structurele oplossingen te komen stimuleer ik de ontwikkeling daarvan via het programma DuurzaamDoor. Te denken valt aan een marktplaats(en) voor reststromen en een tool voor telers om te kunnen anticiperen op onverwachte omstandigheden.
3. Gesprekken met supermarkten en een tweetal rondetafelgesprekken met alle ketenpartijen hebben geleid tot conceptafspraken over een gedeelde, gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor het behoud van meer groenten en fruit voor menselijke consumptie. Ketensamenwerking is essentieel is om te komen tot structurele oplossingen.

In opdracht van LNV heeft Wageningen University & Research een (kwalitatief) onderzoek uitgevoerd naar de functie van de cosmetische aspecten in EU-specifieke handelsnormen en de mogelijke gevolgen van afschaffing daarvan. Er is geïnventariseerd welke visuele aspecten van de EU handelsnormen voor appels, peren, tomaten en paprika's puur cosmetische aspecten betreffen. Dat wil zeggen aspecten die geen bijkomend nut met betrekking tot bijvoorbeeld voedselveiligheid hebben. Het betreft eisen op het gebied van vorm, kleurafwijkingen en schil. Het rapport bied ik u hierbij aan¹. Op basis van dit rapport zal ik er bij de Europese Commissie, in het kader van de lopende evaluatie van de handelsnormen in alle sectoren, op aandringen voor bepaalde producten de eisen ten aanzien van vorm, kleurafwijkingen en schil voor klasse II te verruimen. Tevens zal ik het rapport agenderen voor discussie in de UNECE werkgroep over voedselverspilling². De specifieke handelsnormen van de EU worden namelijk zoveel mogelijk gestroomlijnd met de internationale handelsnormen van de UNECE.

¹ <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/549128>.

² *United Nations Economic Commission for Europe Steering Committee on Trade Capacity and Standards Working Party on Agricultural Quality Standards (WP7)*.

Hiermee heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken van de motie Dik Faber die oproept om in gesprek gaan met supermarktorganisaties om te stoppen met het weren van producten alleen vanwege het uiterlijk en inzet in Europa op het schrappen van cosmetische eisen in handelsnormen³.

Risico's en risicobeheer in de landbouw

Ondernemers in de landbouw staan bloot aan een breed scala aan risico's. Naast risico's van individuele aard zoals ziekte van de ondernemer of naasten en schade aan productiemiddelen door bijv. brand, kunnen agrariërs te maken krijgen met gebeurtenissen als sterke stijging van prijzen van grondstoffen en hulpmiddelen door (onverwachte) schaarste; lage productieopbrengsten en/of schade door ongunstig weer, ziekten of plagen; tegenvallende opbrengstprijzen door overaanbod en/of vraaguitval (handelsboycot, wegvallen consumenten-vertrouwen); en onverwachte veranderingen in regels en voorwaarden van overheden en andere partijen. De risico's waaraan agrariërs bloot staan, veranderen ook in de tijd. Zo heeft bijvoorbeeld klimaatverandering niet alleen gevolgen voor het weer, maar ook voor de verspreiding van plagen en het vóórkomen van eerder onbekende plagen.

Risicobeheer in het nieuwe GLB

In Brussel zijn de onderhandelingen over de invulling van de regels voor het toekomstige Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) nog gaande. Die onderhandelingen betreffen ook de beschikbare risicobeheersinstrumenten in het GLB. Mijn inzet in de onderhandelingen is er onder andere op gericht om samenwerkingsverbanden in de landbouw en in landbouwketens meer mogelijkheden te geven bij het risicobeheer in de landbouw.

Gelet op de grotere marktwerking in de landbouw in het GLB, in combinatie met de veranderende risico's in de landbouw ligt het voor de hand om in de nationale invulling van het nieuwe GLB in het Nationaal Strategisch Programma (NSP) een plek in te ruimen voor risicobeheersmaatregelen. Zoals ik in mijn brief van 8 mei jongstleden (Kamerstuk 28 625, nr. 264) heb aangegeven, zal ik de definitieve afweging hierover samen met de provincies maken.

Voor wat betreft de invulling van maatregelen in het NSP is mijn inzet dat deze nationale risicobeheersmaatregelen (zie hierna) zouden moeten versterken en aanvullen. Hierbij denk ik in de eerste plaats aan het bevorderen van bovenwettelijke maatregelen op bedrijven die bijdragen aan het verminderen van de risico's die bedrijven lopen of bijdragen aan het verzachten van de gevolgen van calamiteiten. Gedacht kan worden aan maatregelen voor landbeheer die bijdragen aan grotere weerbaarheid tegen periodes van weinig of juist te veel neerslag, investeringen in maatregelen voor het voorkomen van de insleep van ziekten op bedrijven, of maatregelen waardoor de gevoeligheid voor problemen in de markt verminderd kunnen worden.

In de tweede plaats denk ik aan het daadwerkelijke toepassen van de instrumenten in het nieuwe GLB die gericht zijn op opvangen van gebeurtenissen die grote schade opleveren voor landbouwbedrijven: steun voor verzekeringen en voor onderlinge fondsen. Met het instrument van steun voor verzekeringen is in Nederland al veel ervaring opgedaan met steun uit de tweede pijler van het GLB voor de Brede Weersverzekering. Met het instrument van de onderlinge fondsen is in Nederland, maar ook elders in de EU, nog maar weinig ervaring opgedaan. In de

³ Motie lid Dik-Faber c.s. Kamerstuk 31 532, nr. 203.

uitwerking van het NSP zal ik onderzoeken of en hoe onderlinge fondsen een nuttige aanvulling zouden kunnen zijn op bestaande risicobeheersinstrumenten in de landbouw in Nederland.

In het toekomstige GLB zullen de huidige instrumenten ten aanzien van de aanpak van crises in markten voor landbouwproducten blijven voortbestaan. De te maken keuzes in het kader van de onderhandelingen in het GLB hebben met name betrekking op of en zo ja welke aanpassingen van de in de huidige Verordening 1308/2013 (Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor) vastgelegde instrumenten nodig zijn. Zoals eerder aangegeven (Kamerstuk 34 965, nr. 2) is Nederland niet overtuigd van de doelmatigheid van het instrument van openbare interventie en pleit voor beperking van het bestaande vangnet voor marktinterventies tot particuliere opslag.

Nationale maatregelen inzake risicobeheer in de landbouw

Voor het beheer van de risico's van extreme weersomstandigheden, een belangrijk onderwerp in de landbouw ook gelet op de klimaatverandering, zijn twee zaken van belang. Allereerst zijn er de maatregelen die te maken hebben met het weerbaarder maken van Nederland als geheel tegen de gevolgen van klimaatverandering en extreem weer. Hiervoor heeft mijn collega van Infrastructuur en Milieu het voortouw. Specifiek voor de landbouw is het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw opgesteld. In de tweede plaats is er de Brede Weersverzekering (die ook gesteund wordt uit de tweede pijler van het GLB) die tot doel heeft om de schade op te vangen die ontstaat bij extreem weer.

Voor het beheer van risico's die te maken hebben met besmettelijke dierziekten waarvoor de overheid maatregelen treft, ga ik voort op de ingeslagen weg met het Diergezondheidsfonds. Op 26 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de recente ontwikkelingen op dit gebied (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 75).

Voor het beheer van risico's in relatie tot plantgezondheid, verwijs ik naar de behandeling van de Plantgezondheidswet en hetgeen ik in dat kader met uw Kamer heb gewisseld inzake het inrichten van een plantgezondheidsfonds (zie Kamerstuk 35 083, nr. 7). Ik heb aangegeven bereid te zijn om met de sector de mogelijkheid voor het inrichten van een Plantgezondheidsfonds met een wettelijke basis te verkennen. Een door de sector zelf concreet en realistisch uitgewerkt voorstel voor een fonds met aantoonbaar draagvlak daarvoor in de sector is daarvoor de basis. De sector is nu aan zet om zo'n plan uit te werken.

Zoals ik heb vermeld in mijn vorige brief zijn er diverse fiscale mogelijkheden waar ondernemers gebruik van kunnen maken en die volgens mij in voldoende mate tegemoet komen aan de wensen van het landbouwbedrijfsleven. Het landbouwbedrijfsleven heeft vervolgens de wens geuit voor een regeling waarbij inkomsten fiscaal gefaciliteerd weggezet kunnen worden en weer gebruikt kunnen worden in geval van een calamiteit. Het kabinet bekijkt of en zo ja hoe, er invulling kan worden gegeven aan deze wens.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten