

Vergaderjaar 2012–2013

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 214

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2013

In november 2012 is door uw leden Van Gerven en Ouwehand een motie¹ ingediend:

«Overwegende dat Denemarken en Noorwegen reeds een heffing op bestrijdingsmiddelen hebben die effectief het bestrijdingsmiddelengebruik aanzienlijk omlaag heeft gebracht; verzoekt de regering, met het Deense en Noorse voorbeeld voor ogen een heffing op bestrijdingsmiddelen in te voeren.»

De motie is op verzoek van mijn ambtsvoorganger aangehouden om eerst te onderzoeken of een heffing doeltreffend is en welke voor- en nadelen eraan kleven. Het onderzoek heb ik laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek; hun rapport is toegevoegd aan deze brief².

Het onderzoek van SEO is gericht op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe effectief is een heffing om het gebruik terug te dringen?
2. Wat zijn voor- en nadelen van een heffing?
3. Welke rol speelt de vormgeving en grondslag van een heffing? Hoe kunnen de heffingsopbrengsten worden aangewend?

In het onderstaande geef ik samengevat de conclusies van de SEO-bevindingen weer. Daarna treft u mijn standpunt aan over de motie Van Gerven/Ouwehand.

1. Samenvatting SEO-bevindingen

Hieronder volgt een samenvatting van de SEO onderzoekresultaten. Het SEO-rapport geeft aan dat naar Zweden, Noorwegen en Denemarken is gekeken om de doeltreffendheid te bepalen. In Noorwegen bestaat de heffing uit een basisbedrag van 3,5 euro per hectare vermeerderd met een factor afhankelijk van de klasse waarin het gewasbeschermingsmiddel is ingedeeld. In Zweden bedraagt de heffing 2 euro per kilo actieve stof. In Denemarken bedraagt de heffing tussen de 54% en 33%, afhankelijk van

¹ Kamerstuk 27 858, nr. 123

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

het soort gewasbeschermingsmiddel. Het blijkt dat heffingen in deze landen onderdeel van bredere pakketten aan maatregelen zijn, gericht op de vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze brede «maatregelpakketten» bestaan in Noorwegen bijvoorbeeld uit fiscale tegemoetkomingen, informatie en advies, onderzoek en ontwikkeling, en subsidies. In Denemarken is, naast de heffing, een middelenreductieprogramma gelanceerd en heeft men de grondbelasting in de landbouw afgeschaft. Een *benchmark* ontbreekt. Dit maakt het moeilijk om het effect van een heffing op het gebruik te isoleren. Het gebruik van middelen is ten tijde van deze beleidspakketten afgenomen (Noorwegen sinds 1999 en Denemarken sinds 1996), maar deze afname kan niet zomaar aan de heffingen worden toegeschreven. Het ontbreekt dan ook aan wetenschappelijke gefundeerde evaluaties van deze heffingen. Gebaseerd op ervaringen in andere landen en schattingen van de prijsgevoeligheid van de vraag uit het verleden, lijkt de vraag – volgens SEO- naar gewasbeschermingsmiddelen prijsinelastisch te zijn. Dit betekent dat er beperkt gereageerd wordt op een verhoging van de prijs. Dit sluit effecten op het gebruik niet uit, maar voor een vermindering van het gebruik van bijvoorbeeld 50% zou op basis van bestaande schattingen van de prijselasticiteit een heffing in de orde van grootte van (minimaal) 100% tot 500% nodig zijn.

Het SEO-rapport zegt -op het punt van de voor- en nadelen van een heffing- dat *als* een heffing het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terugdringt, de belangrijkste baat het effect op het milieu lijkt te zijn. SEO heeft ook de consequenties van een heffing voor telers beschreven. Zij kunnen niet zomaar overstappen op productiemethoden zonder (of met veel minder) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en kunnen daardoor de heffing niet vermijden. Daarnaast hebben telers vanwege een internationale markt en vanwege inkoopmacht van supermarkten beperkte mogelijkheden om de kosten van een heffing door te berekenen. Kostenverhogingen gaan dan op korte termijn ten koste van winstmarges, vooral bij de akkerbouw. Hoge heffingen gaan ten koste van de teelt van gewassen in Nederland, geeft SEO aan. Wat de hoogte van een heffing zou moeten zijn, is op basis van bestaande kennis niet duidelijk. Een heffing van bijvoorbeeld 30% zou, onder bepaalde veronderstellingen, het gebruik in Nederland doen afnemen met een orde van grootte van 3 à 15%. In dat geval liggen de heffingsopbrengsten tussen de 57 tot 65 miljoen euro. SEO geeft ook nog enkele bevindingen weer over de vormgeving van een eventuele heffing, als deze zou worden ingevoerd.

SEO geeft ook een slotoverweging mee. Bij de overweging om wel of niet een heffing in te voeren, kan de optie tot invoeren het beste worden vergeleken met mogelijke andere opties om hetzelfde resultaat te behalen, namelijk het terugdringen van de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De optie met de hoogste (netto) maatschappelijke baten verdient de voorkeur. SEO raadt daarom aan de invoering van een eventuele heffing niet geïsoleerd te bekijken, maar in ieder geval rekening te houden met bestaand en voorgenomen beleid.

2. Standpunt inzake heffing op gewasbeschermingsmiddelen met als doel het gebruik ervan terug te dringen

Het terugdringen van de risico's voor mens, dier en milieu van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is voor dit kabinet een belangrijk doel. Ik ben van mening dat hiervoor de meest effectieve instrumenten moeten worden ingezet.

SEO concludeert dat de afname van het middelengebruik in de Scandinavische landen niet zomaar aan heffingen is toe te schrijven. Het rapport geeft aan dat het moeilijk is om het effect van een heffing op het gebruik

te isoleren en dat het ontbreekt aan wetenschappelijke gefundeerde evaluaties van deze heffingen. Daarnaast geeft het rapport aan dat de vraag naar gewasbeschermingsmiddelen prijsinelastisch lijkt te zijn. Dat betekent dat een heffing relatief hoog moet zijn om effect te hebben. Ter illustratie, om een aanzienlijk effect op gebruiksvermindering van bijvoorbeeld 50% te bewerkstelligen, moet de heffing op middelen zeer hoog liggen (minimaal 100%–500%). Voor een gebruiksvermindering van 25% moet de heffing minimaal 50% tot 250% bedragen. Hiermee schiet een dergelijke heffing zijn doel voorbij, mede omdat het verminderen van de milieubelasting ook met andere maatregelen kan worden bereikt.

Tevens betekent een hoge heffing een lastenverzwaring voor de telers, die voor hen grotendeels niet vermijdbaar is (geen substitutie op korte termijn mogelijk) of doorberekenbaar is (aan de retail). Dat heeft negatieve consequenties voor het verdienmodel voor deze telers. Het kabinet wil restrictief omgaan met het invoeren van extra belastingen, mede in het licht van de huidige financieel-economische situatie, zeker als een doel – in dit geval vermindering van de milieubelasting – ook met het inzetten van andere instrumenten behaald kan worden.

Gezien de conclusies van het SEO-rapport over de effectiviteit van een heffing op gewasbeschermingsmiddelen en het feit dat een heffing mede vanwege de prijsinelasticiteit een forse lastenverzwaring betekent voor telers in moeilijke economische tijden, concludeer ik dat een heffing op gewasbeschermingsmiddelen niet wenselijk is.

Ik ben van mening dat er voldoende andere instrumenten beschikbaar zijn die de risico's van gewasbeschermingsmiddelen effectief kunnen terugdringen. Hierbij denk ik onder andere aan verplichte en vrijwillige verbreding van de teeltvrije zones, de verhoging van verplichte driftreductiepercentages en de verplichting van het gebruik van zuiveringstechnieken in de glastuinbouw. Maar bijvoorbeeld ook aan het faciliteren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. Deze maatregelen zijn genoemd in de Nota «Gezonde groei, duurzame oogst», die mijn collega van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en ik onlangs aan uw Kamer hebben toegezonden en met uw Kamer hebben besproken op 1 juli jongstleden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema