

Position Paper Ecorys voor Blok 3: Uitvoerbaarheid van EU wet- en regelgeving in de Nederlandse agrarische praktijk

De essentie van mijn inbreng is dat individuele keuzes op het boerenerf niet leiden tot de gewenste uitkomst voor wat in essentie een probleem van het landbouwsysteem is. Er is een toekomstperspectief nodig met de juiste financiële prikkels. Dat vraagt veel van boeren en consumenten, maar ook van de politiek.

Systeemvraagstuk

Mijn eerste baan in 1989 was bij het Centrum van Milieukunde Leiden waar ik als onderzoeker werkte aan een studie naar de mestproblematiek. Het heette: *Stofstatiegeld voor stikstof en fosfor: een vorm van financiële regulering als oplossing voor N- en P- gerelateerde milieuproblemen*. De gedachte hierachter is dat je Nederland als geheel moet beschouwen en dat er een bepaalde hoeveelheid mineralen (fosfor en nitraat) het land binnenkomt (krachtvoer en kunstmest) en dat een deel van die mineralen het land uitgaat in producten (voedsel). Het verschil tussen input en output bestaat uit emissies van mest bij de boer of in lokale consumptieketen. Zolang er meer vermestende stoffen het land binnenkomen dan eruit gaan, ontstaat een structurele toevoeging van mineralen in de bodem. En nu 35 jaar na mijn eerste studie over mest zitten we met overschrijding van de stikstofnorm en een bodem vol met vermestende stoffen die naar het water uitspoelen en daar normen overschrijden. Een soortgelijk vraagstuk speelt bij gewasbeschermingsmiddelen. Daar zijn in het verleden stoffen gebruikt, die het milieu nog steeds belasten omdat zij in de bodem en water zijn gebracht. Er is Europese en Nederlandse regelgeving voor water(kwaliteit) en voor emissies (mest, bestrijdingsmiddelen). Die geven kaders voor huidige agrariërs aan. Het boerenerf is fors belast met het milieuproblemen uit het verleden.

Natuur is in de buurt

Daar komt bij dat Nederland een klein land is met een hoge concentratie van agrarische activiteiten. Er zijn 162 Natura 2000 gebieden, die verspreid in het land liggen. Dat betekent dat er veel boerenerven in de nabijheid van een N2000-gebied liggen. En die gebieden zijn gevoelig voor emissies uit de landbouw, waaronder stikstof, fosfor en gewasbeschermingsmiddelen. De ruimte voor de individuele boer is beperkt om zelfstandig keuzes in bedrijfsvoering te maken omdat een kleine emissie lokaal teveel kan zijn. Er zijn afhankelijkheden van wat andere boeren in jouw omgeving doen. En de emissies van andere sectoren hebben invloed op de natuur.

Veel overheidsinvloed

Circa 40% van de uitgaven van de Europese Unie zijn voor de landbouw. Geen enkele andere sector wordt zo sterk ondersteund door overheidsmiddelen. Ook buiten Europa worden aanzienlijke subsidies aan de landbouw gegeven. En de (inter)nationale markt wordt verstoord door allerlei overheidsingrepen, naast de financiële kant ook tal van regels en wetten. Je mag de landbouw eigenlijk zien als een soort PPS: publiek-private samenwerking. Er is zoveel overheidsbeleid en er zijn diverse financiële instrumenten die specifiek voor boeren zijn. Wij doen bijvoorbeeld onderzoek naar de *brede weersverzekering*. Agrariërs krijgen ca. 65% overheidssubsidie bij hun verzekering. Dat zien we bij andere sectoren niet terug. Ander voorbeeld: er is een basispremie voor het in bezit hebben van landbouwgrond. Bij geen andere economische sector wordt geld betaald op basis van fysieke omvang. De agrarische sector is sterk verweven met de overheid. Dat blijkt ook uit het feit dat dit de enige sector is met een eigen ministerie. De rest van de economie valt onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaatbeleid. De bijdrage van de landbouw aan de Nederlandse economie is ca. 6,4%, waarvan de primaire landbouw 1,4% (CBS).

Wat is de speelruimte op het boerenerf?

Op het boerenerf kunnen keuzes worden gemaakt wat en hoe te produceren. Belangrijk bij die keuzes is welk verdienmodel er voor de agrariërs is. En dat is afhankelijk van wat supermarkten en vervolgens de consument betalen. Er is veel beleid om duurzamer landbouw te bedrijven. Het Nationaal Strategisch Plan vormt het kader voor het landbouwbeleid van de komende jaren en is gericht op de transitie naar een duurzame landbouw. De subtitel luidt: *“Toekomstig boeren beter belonen.”* De aanpak is via langjarige subsidie-instrumenten boeren te helpen tot duurzame productie te komen.

In de praktijk gaat dat nog niet zo makkelijk omdat consumenten over het algemeen niet bereid zijn om extra te betalen voor duurzaam geproduceerde producten. En dat ligt niet (meer) aan het ontbreken van aanbod. De supermarkten liggen vol met biologische groenten, zuivel en vleesvervangers. Met 'on the way to planet proof' krijgen duurzame boeren een iets hogere prijs voor hun producten. Maar de consument houdt de vrije keuze en de minder duurzame producten zijn goedkoper en worden massaal aangeschaft. Voor enkele boeren is er marktruimte om over te gaan op duurzame productiemethoden en duurdere producten. Maar er is geen goed verdienmodel voor alle individuele boeren om samen die overstap te maken.

Wat moet de overheid doen?

Om tot duurzame landbouw te komen, moet er een duidelijke visie van de overheid zijn. Minister Staghouwer heeft in 2022 een brief van 46 pagina's geschreven over de toekomstvisie agrarische sector. En als je die brief gelezen hebt, dan weet je nog niet wat er moet gebeuren omdat het vooral beleidstaal bevat en geen lijn uitzet voor de toekomst. Drie suggesties:

- 1. Duidelijk toekomstbeeld met o.a. minder vlees en zuivel:** Voor de productie van dierlijk eiwit is een factor zes aan plantaardig eiwit nodig. Daarmee is vlees een inefficiënte bron van eiwit en zorgt de productie voor meer milieubelasting. Daarnaast zijn er ethische vragen over dierenwelzijn te stellen. De overschakeling naar een dieet met meer plantaardige eiwitten is nodig om de bevolking te voeden binnen duurzame randvoorwaarden. Daar is consensus over, zoals recente adviezen van de Gezondheidsraad en het RIVM beschrijven. Dat is geen populaire boodschap. Inkrimping van de veestapel was één van de struikelblokken bij het Landbouwakkoord. En vlees eten betekent voor consumenten een deel van hun identiteit: *Blijf van mijn gehaktbal af. Je bent wat je eet.* Het vraagt om ingrijpende verandering en dat kan. Denk aan verandering van dieet van vroeger AGV-tje naar pasta en rijst. Tijdschriften als de Libelle en de Margriet speelden hierin een rol. Net als het onderwijs op de huishoudscholen. Richt het beleid de goede kant op: dus geen vergunningen geven voor megastallen, stel subsidies beschikbaar voor boeren die omschakelen, en voer een belasting in op krachtvoer, kunstmest, en vlees en zuivel van dierlijke oorsprong. Het is noodzakelijk dit samen met andere landen af te spreken om een gelijk speelveld te creëren. De Europese Unie heeft met de farm-to-fork strategie (boer tot bord) een eerste aanzet gegeven en daarop kan worden voortgebouwd. En minder vlees en zuivel betekent afname van de intensieve veeteelt en daling van de Nederlandse export. En met efficiëntere plantaardige productie komt er meer fysieke ruimte vrij voor andere maatschappelijke doelen, waaronder woningbouw en natuur.
- 2. Voortschrijdende normstelling tot op het boerenerf:** Ontwikkel een overzicht waarin staat aan welke eisen de agrarische sector moet voldoen in 2030, 2040 en 2050, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn. Een goed voorbeeld is het klimaatbeleid waarbij voor sectoren toekomstdoelen zijn geformuleerd. Vervolgens moeten die sectorbrede doelen vertaald worden naar doelen op individueel bedrijfsniveau. En het halen van die doelen moet afgedwongen kunnen worden. Hierover hebben wij met WUR advies gegeven in het rapport: *Individuele afrekenmiddelen klimaatopgave landbouw (2020)*. Dat gaat over het monitoren van klimaatemissies en individualiseren van het CO₂-sectorsysteem. Met een stok achter de deur om achterblijvers te kunnen dwingen.
- 3. Economische prikkels:** Als het agrarische verdienmodel duurzame productie niet beloont, dan werkt dat de overstap naar duurzamere vormen van landbouw tegen. Wij hebben onderzoek gedaan naar economische prikkels voor gewasbescherming: *Economische prikkels weerbare teeltsystemen (2021)* en *Vervolgonderzoek inzet heffingen in transitie weerbare teeltsystemen (2023)*. Op basis van internationale ervaringen blijkt dat een heffing op gewasbeschermingsmiddelen kan leiden tot een forse afname in gebruik. Belangrijk daarbij is hoe de opbrengst ten goede wordt ingezet voor de sector.

Bart Witmond, partner Ecorys Nederland BV