

Landbouw, Natuur en Stikstof

Petra Berkhout

Het Coalitieakkoord van Rutte IV legt evenals Rutte III sterk de nadruk op verduurzaming van de agrarische productie. Daarbij heeft het akkoord oog voor de rol die consument en keten daarin moeten spelen, maar minder voor de internationale omgeving waarin de agrosector opereert. Meer dan Rutte III gaat het akkoord uit van een zekere maakbaarheid, waar de vorige coalitie innovatie en ondernemerschap als cruciale elementen naar voren schoof. Een omvangrijk Nationaal Programma Landelijk Gebied moet gaan bijdragen aan een betere balans tussen landbouw en natuur.

Inleiding

Ambitieuus, zo is de paragraaf over de landbouw in het Coalitieakkoord wel te kenschetsen. *“We willen onze unieke natuur beschermen, het verlies van biodiversiteit herstellen en perspectief bieden aan de agrarische sector.”*

Het akkoord ademt ook een zekere maakbaarheid. *“We zetten de transitie in naar kringlooplandbouw met een goed verdienmodel, zodat boeren in staat gesteld en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren, waarbij jonge boeren toekomst krijgen. Daarbij verwachten we een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de ‘retail’”.*

En het bekibbelt niet op geld. *“Een Nationaal Programma Landelijk Gebied pakt de uitdagingen in de landbouw en natuur aan met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt”.*

In grote lijnen bevat het Coalitieakkoord twee overkoepelende doelen: a) verduurzaming van de (primaire) landbouw en b) het tot stand brengen van een robuust natuurareaal, om zo *“weer tot een balans te komen”*. De vraag is of het Coalitieakkoord de goede instrumenten bevat om deze doelen te realiseren.

Verduurzaming landbouw

De focus voor verduurzaming ligt sterk bij de primaire landbouw. Verwonderlijk is dat niet als je bedenkt dat de primaire landbouw een forse bijdrage levert aan een groot aantal milieuthema's. Mest van dieren, grondgebruik, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen: ze leiden allemaal tot negatieve externe effecten. Dit is inherent aan de open en natuurlijke productieprocessen, die beperkt beheersbaar zijn. Daarnaast is de milieudruk in Nederland het gevolg van de omvang en het intensieve karakter van de landbouwproductie. De gevolgen voor natuur en milieu van voedselproductie komen meestal niet in de prijs van de producten tot uiting, anders gezegd de externe effecten worden niet meegerekend.

De voedselprijzen in Nederland zijn laag, de uitgaven van de consument aan voedsel (inclusief alcoholvrije dranken) liggen rond de 11-12% van de totale consumptieve bestedingen aan goederen en diensten van huishoudens (WEcR/CBS, 2022). Daarin is Nederland overigens niet uniek (EC, 2019). Zouden de werkelijke kosten worden meegerekend, dan zou de prijs voor voedsel een stuk hoger liggen. Betalen voor de externe effecten betekent feitelijk een verschuiving van de lasten van de belastingbetaler en burger naar de consument, iets wat het akkoord erkent.

De aanpak van de milieudruk van de Nederlandse landbouw is daarmee een vraagstuk voor het gehele voedselsysteem. Ook erkent het akkoord de noodzaak de keten te betrekken: *"Van supermarkten verwachten we transparantie over de wijze waarop hun gehele assortiment aantoonbaar duurzaam en diervriendelijk wordt, inclusief duurzaam inkoopgedrag en een eerlijke prijs voor boeren"*. Dit prima streven gaat wel voorbij aan het feit dat Nederland ook veel grondstoffen ten behoeve van de eigen voedselvoorziening importeert. En hoewel *due diligence* – het principe dat een bedrijf negatieve gevolgen van de bedrijfsactiviteiten op sociaal en milieugebied voorkomt dan wel aanpakt – naar verwachting een steeds belangrijker rol gaat spelen¹, zal het nog veel discussie en onderzoek vergen om dit in de praktijk ook te realiseren. Ook moeten we ons realiseren dat ongeveer de helft van de aankopen van voedsel via de supermarkten loopt, de rest gaat via *foodservice* en horeca (WEcR/CBS, 2022). Verduurzaming van de laatste twee kanalen kan wel eens lastig(er) blijken te zijn.

Voor verduurzaming van de primaire landbouw zet het Coalitieakkoord in eerste instantie in op kringlooplandbouw. Het is verrassend dat kringlooplandbouw weer naar voren wordt geschoven. De term werd al geïntroduceerd in de LNV-visie *Waardevol en verbonden* uit september 2018 (LNV, 2018). Dit begrip heeft nooit echt een goede concrete invulling gekregen. Zo is het nodig aan te geven op welke schaal deze vorm van landbouw zijn beslag zou moeten krijgen. Het maakt nogal uit of je kringlopen wilt sluiten op het niveau van het

¹ Naar verwachting publiceert de Europese Commissie in maart 2022 een richtlijn op het gebied van *Sustainable corporate governance*. Op basis van deze richtlijn zouden bedrijven in de EU verplicht worden om *due diligence* toe te passen in hun toeleveringsketens, het gaat dan zowel om sociale thema's (zoals kinderarbeid, slechte werkomstandigheden en slavernij) als milieuthema's (zoals klimaat en biodiversiteit).

bedrijf, de regio, nationaal, Europees of mondiaal (Berkhout et al., 2019). De effecten zijn bovendien ongewis (Silvis et al., 2021).

In de kern gaat kringlooplandbouw om het beter benutten van de nutriënten- en grondstoffenstromen in de landbouw, om zo de verliezen te minimaliseren. Dit is met name een thema dat in de veehouderij speelt. Het sluiten van kringlopen op het niveau van bedrijf, regio of land staat haaks op de internationalisering die zo kenmerkend is voor het voedselsysteem, niet alleen het Nederlandse. Het gaat dan bijvoorbeeld om sectoren als plantaardig uitgangsmateriaal, glasgroente en sierteelt, waarbij verschillende fasen van de productie op andere plekken in de wereld plaatsvinden (Baayen et al., 2021). De grootste winst van kringlooplandbouw is vooral de erkenning dat er twee belangrijke lekken zijn in het huidige landbouwsysteem. Ten eerste de aanvoer van nutriënten in de vorm van veevoer, die in Nederland leiden tot een overschot aan nutriënten. Ten tweede, het verlies aan nutriënten door het niet hergebruiken van humane reststromen (Berkhout et al., 2021).

In plaats van in te zetten op kringlooplandbouw, zou het kabinet beter kunnen inzetten op een veel duidelijkere sturing op milieudoelen via het instellen van verhandelbare rechten om de externe effecten van de landbouw op een aantal gebieden in te perken. Een uitstekende analyse van Poppe en Jongeneel (2020) zet de voordelen van een dergelijke aanpak voor ammoniak- en broeikasgasemissies en voor fosfaat- en stikstofexcreties uiteen. Die voordelen zijn onder meer: de ruimte voor innovatie die dergelijke rechten bieden, de mogelijkheid de maximale emissies te begrenzen en de geringe(re) kosten voor de overheid in vergelijking met andere vormen van ingrijpen.

Een systeem van verhandelbare rechten voorkomt ook dat we te veel schieten in maakbaarheidsdenken en het initiatief leggen daar waar het hoort: bij de ondernemer die op basis van eigen kennis en kunde zijn bedrijfsvoering invult. Via ruimtelijk beleid is stapeling van rechten in bepaalde gebieden te voorkomen, dit ruimtelijke ordeningsbeleid wordt nu ook al ingezet om landbouwactiviteiten – met name in de veehouderij – te reguleren.

Het tot stand brengen van een duurzaam natuurareaal

Een tweede belangrijk doel van het Coalitieakkoord is het tot stand brengen van een duurzaam natuurareaal en herstel van het verlies van biodiversiteit, waarvoor tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar is. *“De Omgevingswet bevat het instrumentarium voor een onontkoombare aanpak voor natuurverbetering en een basis voor vergunningverlening. Met ecologische analyses stellen we vast wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te halen. Een ecologische autoriteit draagt zorg voor de wetenschappelijke en juridische borging van deze analyses. Een krachtige regie-organisatie ondersteunt dit proces en stuurt indien nodig bij. We maken per gebied ook inzichtelijk wat het toekomstperspectief voor de landbouw is”.*

Met deze tekst kunnen we nog alle kanten op. De gekozen gebiedsgerichte insteek is verstandig, want per gebied zijn de opgaven anders. En wat werkt voor zandgebieden hoeft niet te werken voor veenweidegebieden enzovoort. Het kabinet zou in deze aanpak de focus niet alleen moeten leggen op de landbouw, maar ook de andere sectoren die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu en natuur – zoals industrie en infrastructuur – moeten meenemen, óók in de vergunningverlening. De recente ontwikkelingen in het stikstofdossier geven de noodzaak hiervan aan.

In het akkoord lijkt verder een sterke nadruk te liggen op extensivering. Dat kan voor bepaalde gebieden een logische keuze zijn. Maar in een land als Nederland met hoge productiekosten, zal de focus toch vooral moeten liggen op innovatie en zo koploper worden in duurzamere productie, en op het verder verhogen van de toegevoegde waarde. De veranderde bedrijfsstrategie van AVEBE is hiervan een mooi voorbeeld: het eiwit uit zetmeelaardappelen wordt niet meer alleen als laagwaardig veevoer gebruikt, maar ook als hoogwaardig bestanddeel van voedingsmiddelen, zoals vegaproducten. Het laatstgenoemde segment is een snel groeiende markt met goede prijzen (Strijker, 2019).

Naast gebiedsgericht werken wil het kabinet ook met langjarige overeenkomsten en een passende vergoeding de mogelijkheden van (agrarisch) natuur en landschapsbeheer vergroten en een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond (landschapsgrond) creëren. Hiermee hoopt het de doelen van de ‘Vogel- en Habitatrichtlijn’ dichterbij te brengen.

Er ligt dus, naast het verminderen van negatieve effecten, een kans voor de landbouwsector – primaire bedrijven en andere in de keten – om (nog) meer dan nu bij te dragen aan het behoud van natuur en landschap. Er is een groeiende bereidheid bij boeren te zien om zich in te zetten voor natuur, ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage van boerenorganisaties aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en diverse initiatieven op het gebied van natuurinclusieve landbouw. Ook ketenpartijen ontwikkelen initiatieven voor behoud en herstel van biodiversiteit in de landbouw.

De bekostiging van deze initiatieven is – zeker op de langere termijn – een maatschappelijk vraagstuk. Aan de omslag van een hoogproductieve landbouw naar een primaire landbouw die extensiever en/of natuurinclusiever produceert, hangt een fors prijskaartje. De Nederlandse agrosector is sterk georiënteerd op afzet naar de EU. De veranderingen hierin werken ook door in de toeleverende en verwerkende schakels die samenhangen met de primaire productie. Ook voor de binnenlandse markt zal moeten blijken hoe groot de animo is voor producten met een ‘natuur/milieu-plus’, zowel bij de consument als bij tussenliggende schakels in de keten. De ervaringen met de afzet van biologische producten stemmen wat dit betreft niet optimistisch, evenmin als de grootschalige import van goedkopere grondstoffen door de verwerkende industrie.

Ten slotte

Wie de krant openslaat krijgt met regelmaat een artikel voorgeschoteld over de agrarische sector. De grondtoon van de artikelen is meestal negatief: de nadruk ligt op de vervuiling van de sector, de te grote veestapel, de exportgerichtheid, de afhankelijkheid van subsidies en het telkens weer blokkeren van wegen met tractoren als de boer zijn zin niet krijgt.

De andere kant van het verhaal komt minder aan bod. Door de focus op de primaire landbouw in politiek en media, vergeten we het cluster van activiteiten daaromheen. Van zaadveredeling tot koel- en verpakkingstechniek en van machinebouw tot voedingsonderzoek. Door zijn diversiteit heeft de Nederlandse agrosector een breed innovatiepotentieel. Dit zou er niet zijn geweest zonder de primaire landbouw. De bijdrage van het agrocomplex – het geheel van toeleverende en verwerkende industrie – aan de nationale economie is evenmin te verwaarlozen. Van iedere euro die we verdienen in Nederland komt 7 cent uit de agrosector en de sector is goed voor ruim 8% van de werkgelegenheid.

Juist daarom is het goed dat in het Coalitieakkoord zo nadrukkelijk staat dat het kabinet perspectief wil bieden aan de landbouw. Ik lees er ook de erkenning in van het strategisch belang, waar mijns inziens wel eens te gemakkelijk aan wordt voorbijgegaan. Voedsel is te belangrijk om volledig over te laten aan de grillen van de markt. Het Nederlands agrocluster is te belangrijk om voortdurend in de hoek te zetten. Laat het kabinet daarom gericht beleid maken dat de cruciale onderdelen van dat formidabele Nederlandse agrifoodcluster voldoende volume geeft, zodat het zijn innovatiekracht en verdienvermogen ook in de toekomst voor Nederland en de wereld kan blijven inzetten.

Auteur

Petra Berkhout (e-mail: petra.berkhout@wur.nl) is landbouweconoom, werkzaam bij Wageningen Economic Research.

Literatuur

- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021, Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB, Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3102.
- Berkhout, P., W. de Haas en M. Scholten, 2019, Advies opzet monitoring en evaluatie kringlooplandbouw: notitie opgesteld op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel-kwaliteit, Wageningen University & Research, <https://edepot.wur.nl/500085>.
- Berkhout, Petra, Annemiek Eweg, Allard Jellema, Harold van der Meulen, Gabe Venema, 2021, Analyse van de landbouw en het landelijk gebied in Nederland: een SWOT-analyse, Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-075.

- EC, 2019, [How much are households spending on food? - Products Eurostat News - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/news-articles-and-press-releases) Geraadpleegd 2 januari 2022.
- LNV, 2018, Visie Landbouw, Natuur en voedsel: waardevol en verbonden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Poppe, Krijn en Roel Jongeneel, 2020, 'Beprijzing beperkt nadelige milieueffecten landbouw', *ESB*, vol. 105 (4791S): 52-56.
- Silvis, H.J., P.L.M. van Horne, R.A. Jongeneel, A.R. Gonzalez Martinez, A.D. Verhoog en A. Jellema, 2021, Economische effecten sluiting voermestkringloop, Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-023.
- Strijker, D., 2019, '100 jaar Avebe; Van multinational naar regionale kampioen', *Boerderij*, vol. 104(51):. 44-47.
- WEcR/CBS (Wageningen Economic Research/Centraal Bureau voor de Statistiek), 2022, De Staat van Landbouw en Voedsel, Te verschijnen, Wageningen/Den Haag.