

Duurzaamheid met beleid

**Eindrapport van de werkgroep
Heroriëntatie Landbouwbeleid**

Interdepartementaal Beleidsonderzoek

COLOFON

Te bestellen bij

Ministerie van LNV,
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Fotografie

Fotobureau Mieke van Engelen

Ontwerp en Reprografie

IFA Bedrijfsuitgeverij, LNV
B24444

juni 2002

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	1
1	INLEIDING	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	De probleemstelling van dit IBO	11
1.3	Onderzoeksaanpak en opbouw van het rapport	12
2	DE ECONOMISCHE POSITIE VAN DE LANDBOUW IN 2010	15
2.1	Uitgangspositie	15
2.2	Tuinbouw	16
2.3	Zuivel	17
2.4	Intensieve veehouderij	18
2.5	Akkerbouw	20
2.6	Algemene trends en ontwikkelingen	23
2.7	Een basisscenario voor 2010 bij ongewijzigd beleid	24
2.8	Een liberaliseringscenario voor 2010 bij ongewijzigd beleid	26
3	DE DUURZAAMHEID VAN DE LANDBOUW IN 2010	31
3.1	Mest en ammoniak	31
3.2	Bestrijdingsmiddelen	36
3.3	Dierenwelzijn	38
3.4	Diergezondheid	39
3.5	Voedselveiligheid	40
3.6	Landschap en open ruimte	42
4	BELEIDSOPTIES VOOR EEN DUURZAMERE LANDBOUW	45
4.1	Randvoorwaarden voor de beleidsopties	45
4.2	Mest- en ammoniak	48
4.3	Bestrijdingsmiddelen	50
4.4	Dierenwelzijn	51
4.5	Diergezondheid	52
4.6	Voedselveiligheid	54
4.7	Landschap en open ruimte	55
5	TOEKOMSTIG GLB EN BELEIDSOPTIES VOOR NEDERLAND	59
5.1	De redenen voor verdere hervormingen van het GLB	59
5.2	Toekomst plattelandsbeleid	60
5.3	Koppelen duurzaamheidseisen aan directe inkomenssteun	61
5.4	Afroken van directe inkomenssteun	61
5.5	Afbouw van het GLB en toename van prijsfluctuaties	62
	LITERATUUR	64
	BIJLAGEN	65
	Bijlage 1: Taakopdracht	65
	Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep	66
	Bijlage 3: Kwantitatieve uitwerking van de scenario's	67



SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De landbouw en het Europese en Nederlandse landbouwbeleid staan de laatste jaren bloot aan kritiek. Het gaat om zeer uiteenlopende problemen als mond- en klauwzeer, BSE, varkenspest, mestproblemen, gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, afhankelijkheid van subsidies en belemmeringen voor ontwikkelingslanden. Al deze problemen roepen de vragen op of er nog wel toekomst is voor de Nederlandse landbouw en welke kant het op moet met het Nederlandse en Europese landbouwbeleid.

In de ogen van velen is er alleen toekomst voor de Nederlandse landbouw als deze duurzaam wordt. Maar wat is dat precies, een duurzame landbouw? Moet het roer helemaal om of kunnen door gerichte aanpassingen incidenten in de toekomst voorkomen worden? Bij nadere beschouwing van het begrip duurzaamheid blijkt het meerdere dimensies te hebben: niet alleen milieu in brede zin, zoals ecologische kwaliteit, voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn, landschapskwaliteit, maar ook economische en sociale dimensies zoals de inkomenspositie van boeren en het leven op het platteland. Over het belang van al die verschillende dimensies kan heel verschillend worden gedacht. Extra complicerend daarbij is dat duurzaamheideisen op het ene terrein strijdig kunnen zijn met duurzaamheideisen op een ander terrein. Zo kan een aanscherping van dierenwelzijneisen - zoals het buitenlopen van dieren - leiden tot een grotere emissie van ammoniak of grotere voedselveiligheidsrisico's.

Om deze redenen is een concrete, en door iedereen gedeelde invulling van duurzaamheid feitelijk onmogelijk. De IBO-werkgroep heeft daarom afgezien van een definitie van een duurzame landbouw. Gekozen is voor een benadering waarin concrete problemen zo goed mogelijk worden benoemd, geanalyseerd en van mogelijke oplossingsrichtingen voorzien die elk bijdragen aan een duurzamere landbouw.

De toekomst van de landbouw in Nederland

Uiteindelijk ligt de toekomst van de landbouw in Nederland in de handen van boeren en consumenten. Wel bepaalt de overheid de ruimte die landbouw - letterlijk en figuurlijk - krijgt om zich te handhaven en verder te ontwikkelen. Zo zal er bijvoorbeeld minder ruimte zijn voor de landbouw naarmate de overheid de milieueisen verder verscherpt. Daarom is in dit rapport eerst bekeken waar de landbouw naar verwachting uit zal komen als de Nederlandse overheid haar beleid niet verandert. Hierbij is 2010 als tijdshorizon genomen. Een complicerende factor is dat het onzeker is in welk tempo het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) de komende jaren zal worden hervormd. Nederland heeft daar wel invloed op, maar Nederland is sterk afhankelijk van de opvattingen van de andere EU-lidstaten. Daarom zijn in dit rapport twee scenario's uitgewerkt: een scenario waarin sprake is van een langzaam tempo van landbouwhervormingen en een scenario waarin de hervormingen van het Europese landbouwbeleid zich sneller voltrekken.

De analyses in dit rapport laten zien dat er in de toekomst - ongeacht het tempo van hervormingen van het landbouwbeleid - landbouw zal blijven in Nederland. Er is zelfs nog een bescheiden groei van de sector, maar langzamer dan de rest van de economie. Verder zal de al decennia bestaande structurele daling van de prijzen van landbouw-producten aanhouden, waardoor het relatieve belang voor de Nederlandse economie verder afneemt tot royaal onder de 2% van het BBP. Voor een deel werkt dit door in de Nederlandse agrosector.

Achter dit macrobeeld voor de hele landbouwsector gaan divergerende ontwikkelingen schuil. De tuinbouw blijft - in economisch opzicht - het belangrijkste onderdeel van de primaire sector, en het economische gewicht zal nog verder toenemen. Ook de melkvee-sector heeft een sterke concurrentiepositie. Bij afschaffing van de melkquotering is zelfs een aanzienlijke groei van de melkproductie mogelijk. De akkerbouw heeft de zwakste concurrentiepositie binnen de Nederlandse landbouw. De traditionele akkerbouw met graan, suikerbieten en aardappelen verliest langzamerhand areaal en daarmee (verder) aan betekenis voor de Nederlandse economie. Ook de intensieve veehouderij zal de komende jaren in omvang afnemen onder invloed van het mest- en dierenwelzijnsbeleid.

De verschuivingen in de sector gaan gepaard met forse aanpassingen in de structuur van de sector. Aanpassingen in het GLB zullen dit proces van herstructurering versterken en zullen leiden tot inkomens- en vermogensderving. Veel bedrijven zullen verdwijnen en worden overgenomen door anderen. Er is sprake van een algemene trend tot verdere schaalvergroting en professionalisering. Daarbij kan zich bij onge-

wijzigd beleid een verschraving van het landschap voordoen. Ook kan de versnippering van het agrarisch areaal de concurrentiepositie van de grondgebonden landbouwproductie negatief beïnvloeden. Naast een tendens van schaalvergroting zal er op beperkte schaal sprake zijn van bedrijven die continuïteit zoeken in verbreding van activiteiten, zowel binnen de landbouw als daarbuiten.

De mate van duurzaamheid van de landbouw in de toekomst

In de komende jaren zal er in Nederland - ondanks vaak vrij ingrijpende veranderingen - landbouw blijven. Maar hoe duurzaam is die landbouw, is de landbouw voldoende duurzaam en in welke mate komt zij tegemoet aan maatschappelijke wensen? Gezien het eerder geschetste problematische karakter van het begrip duurzaamheid is deze vraag in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. Wel kan worden onderzocht hoe de diverse problemen in de landbouw zich in de toekomst zullen ontwikkelen. Wanneer geconstateerd wordt dat deze nog onvoldoende worden opgelost, dan is de landbouw in dit opzicht als onvoldoende duurzaam te karakteriseren. Vervolgens kan dan worden bezien wat daaraan kan worden gedaan, en wat daarvan de gevolgen zijn. Gezien de taakopdracht van de werkgroep heeft dit IBO zich gebogen over de volgende problemen:

- a Mest en ammoniak;
- b Bestrijdingsmiddelen;
- c Dierenwelzijn;
- d Dierziekten;
- e Voedselveiligheid;
- f De positie van ontwikkelingslanden;
- g Landschap en open ruimte.

a Mest en ammoniak

Voor een klein en dichtbevolkt gebied heeft Nederland een relatief grote veestapel. En een grote veestapel leidt tot veel mest, en daarmee een grote productie van fosfaat, stikstof en ammoniak. In de scenarioperiode neemt de omvang van de veestapel af, en zal de productie van fosfaat, stikstof en ammoniak dalen. Maar is die daling voldoende om te kunnen stellen dat de milieuproblemen zijn opgelost, c.q. de milieudoelstellingen zijn gehaald? Het antwoord op die vraag blijkt per type milieuprobleem - milieubelasting door fosfaat, stikstof en ammoniak - te verschillen:

- Op dit moment heeft fosfaat zich zodanig in de bodem opgehoopt dat er sprake is van een ernstige verstoring van het ecologische evenwicht. Het paradoxale van de huidige situatie is dat met een radicale aanscherping van het fosfaatbeleid de toevoeging van fosfaat aan de bodem kan worden beperkt, maar dat dit slechts marginale gevolgen heeft voor de totale fosfaatvoorraad, en daarmee de omvang van het milieuprobleem. Daar staat tegenover dat een radicale aanscherping van het fosfaatbeleid wél grote gevolgen heeft voor de omvang van de sector, en daarmee aanzienlijke kosten veroorzaakt. Dit pleit voor geleidelijkheid.
- Stikstof veroorzaakt andere problemen dan fosfaat. Het probleem bij stikstof is niet dat het zich in de bodem ophoopt, maar dat het wordt omgezet in nitraat. En een te hoog nitraatniveau in het grondwater is een probleem wanneer dat grondwater - ongezuiverd - als drinkwater zou worden gebruikt. Volgens de Europese Nitraatrichtlijn mag grondwater maximaal 50 mg nitraat per liter mag bevatten. Naar verwachting zal de omvang van de veestapel in de scenarioperiode niet zodanig zijn dat die norm landelijk zal worden overschreden. Uitgaande van de verliesnormen die gelden voor 2003, is een verdere aanscherping van het landelijke beleid voor het halen van de norm niet nodig. Wel zijn er regionale problemen, met name op zandgronden met een laag grondwaterpeil. Ook zal aanscherping van het stikstofbeleid noodzakelijk zijn als de EU niet akkoord gaat met het Nederlandse verzoek te mogen afwijken van de Nitraatrichtlijn (het derogatieverzoek).
- Bij de veestapel die dit rapport voorziet, zal de norm voor ammoniak die in EU-kader is afgesproken - tussen 115 en 120 mln kg - worden gehaald. Een verdere aanscherping tot minder dan 86,7 mln kg - de NMP4-inspanningsverplichting - is echter alleen haalbaar als de productie van ammoniak, en daarmee de veestapel (of de emissie per dier) drastisch wordt ingeperkt.

b Het gebruik van bestrijdingsmiddelen

De milieubelasting door chemische bestrijdingsmiddelen is sterk afhankelijk van het succes van het recentelijk ingezet beleid. De bedoeling van dit beleid is om door preventieve maatregelen en/of de toepassing van niet-chemische technieken het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen terug te brengen.

Dit staat bekend als geïntegreerde teelt. Een dergelijke aanpak kan worden gestimuleerd door bedrijven te certificeren met als bijkomend voordeel dat de naleving van de bestaande wetgeving verbetert. Als de verwachtingen van dit beleid uitkomen dan zal de belasting aanzienlijk zijn gereduceerd. De achilleshiel van het bestrijdingsmiddelenbeleid blijft echter de handhaving.

Een discussie over het uitvoeren van het bestaande toelatingsbeleid met verboden op het gebruik van bepaalde middelen zal uiteindelijk leiden tot een discussie over behoud van teelten in Nederland: weegt het particulier en maatschappelijk belang dat met het behoud van bepaalde teelten in Nederland is gediend, in voldoende mate op tegen de schade die deze teelten toebrengen aan het milieu. Deze vraag zal per geval beantwoord moeten worden.

c Dierenwelzijn

De minimumnormen voor dierenwelzijn zullen de komende jaren in beperkte mate worden aangescherpt. Varkens krijgen wat meer ruimte en de legbatterij zal zijn afgeschaft. Verdere, significante verbeteringen van dierenwelzijn komen alleen tot stand als de consument kiest voor diervriendelijk geproduceerd voedsel en dus ook bereid is om de hogere kosten daarvan te betalen. De mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om eenzijdig via het verder verhogen van de minimumnormen het dierenwelzijn te verbeteren zijn begrensd. Vooruitlopen op de omringende EU-landen - zonder dat de consumenten kiezen voor diervriendelijk geproduceerd voedsel - heeft als gevolg dat de productie verschuift naar landen waar minder strenge welzijnseisen gelden.

d Dierziekten

De krimp van de intensieve veehouderij en verdere professionalisering zal het risico van dierziekten naar verwachting doen verminderen. Daar staat tegenover dat de risico's mogelijk toenemen door de uitbreiding van de EU naar het oosten en door de toenemende internationale mobiliteit van mensen en dieren. Het risico van dierziekten zal dus niet significant afnemen en er zijn geen wondermiddelen die dit probleem zullen oplossen. De verantwoordelijkheid voor verbetering van de diergezondheid en voor beperking van de risico's ligt voor een belangrijk deel bij de private sector. De beleidsruimte voor de Nederlandse overheid is sterk ingekaderd door Europese regelgeving. De Nederlandse overheid kan zich met name richten op aanpassing van Europese regelgeving, waaronder het heroverwegen van het non-vaccinatiebeleid, en de beperking van het transport van dieren.

e Voedselveiligheid

Het voedsel is nog nooit zo veilig geweest, en de veiligheid van het voedsel zal naar verwachting verder toenemen. Tegelijkertijd zullen de eisen ook verder toenemen. De rol van marktpartijen zal steeds belangrijker worden, onder meer door integrale ketensystemen. De trend naar grotere voedselveiligheid zal gepaard gaan met een verdere professionalisering van landbouwbedrijven. De Nederlandse overheid kan de trend naar een steeds grotere voedselveiligheid ondersteunen, maar een verdere aanscherping van de regelgeving op het gebied van voedselveiligheid zal primair op Europees niveau plaatsvinden.

f Positie ontwikkelingslanden

Hervormingen van het GLB, gekoppeld aan significante afbraak van handels-belemmeringen en vermindering van de exportsubsidies vergroten de productie- en exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden. Overigens kan de afbraak van exportsubsidies ongunstig zijn voor importerende ontwikkelingslanden omdat zij te maken krijgen met hogere prijzen. Toenemende eisen rond voedselveiligheid vormen een bedreiging voor de exportkansen van ontwikkelingslanden. Dit vraagt om een zorgvuldige risicoanalyse, waarbij voorkomen wordt dat aan ontwikkelingslanden te hoge eisen voor voedselveiligheid worden gesteld. Ontwikkelingslanden kunnen zich echter niet onttrekken aan de trend van verscherping van eisen. Via technische assistentie kan deze landen hulp worden geboden om aan deze eisen te voldoen.

g Landschap en open ruimte

Als groot grondgebruiker bepaalt de (grondgebonden) landbouw het gezicht van het landschap en de open ruimte. De landbouw zal de voor landbouw bestemde grond blijven gebruiken. Wel zal een toename van het graslandareaal optreden ten koste van akkerland. De vraag is evenwel hoe de kwaliteit van het landschap op peil kan worden gehouden c.q. kan worden verbeterd, gegeven de geconstateerde trend van verdergaande professionalisering en schaalvergroting. Grondgebruikers (w.o. boeren) hebben een rol bij het realiseren van een aantrekkelijk en veelzijdig bruikbaar landelijk gebied. Met het oog op het handhaven en vergroten van de ruimtelijke kwaliteit kan de overheid randvoorwaarden stellen aan het ruimtegebruik. Daarnaast kan de overheid boeren en andere grondgebruikers belonen als zij bepaalde concrete

zaken doen, of nalaten. Denk bijvoorbeeld aan agrarisch natuurbeheer en bescherming van landschapselementen. Hierbij gaat het om bovenwettelijke, maatschappelijk gewenste prestaties.

Duurzaamheid en concurrentiepositie

Indien gekozen wordt voor het aanscherpen van de normen dan leidt dat in eerste instantie tot een verslechtering van de concurrentiepositie van de landbouw. Strengere normen bieden echter ook kansen, omdat de daarmee samenhangende imago-verbetering deelmarkten binnen bereik brengt waar hogere prijzen gelden. Het benutten van die kansen is in eerste aanleg een zaak van het bedrijfsleven. De overheid kan daarbij verschillende posities kiezen. Het meest voor de hand ligt een positie waarbij de overheid de voorwaarden schept waarbinnen het bedrijfsleven nieuwe product-marktcombinaties kan ontwikkelen. Daarbij heeft de overheid een belangrijke rol bij het toezicht op en de ondersteuning van certificerende en controlerende instanties (‘toezicht op toezicht’), en meer algemeen op het gebied van infrastructuur, onderzoek en onderwijs.

Implicaties voor Nederlands beleid

De verschillende onderwerpen in ogenschouw nemend, kan worden geconstateerd dat:

- voor het mest- en ammoniak probleem de economische belangen van de sector moeten worden afgewogen tegen de milieuvoordelen van een strenger milieubeleid. De overheid beschikt over voldoende instrumenten om gegeven de uitkomst van die afweging bepaalde emissieniveaus te realiseren;
- het probleem van de bestrijdingsmiddelen aanzienlijk kan worden gereduceerd mits de handhaving van beleid is verzekerd;
- ambities op het gebied van dierenwelzijn sterk afhankelijk zijn van de bereidheid van consumenten om meer te betalen voor diervriendelijk geproduceerd voedsel;
- de beleidsruimte voor de Nederlandse overheid bij de bestrijding van dierziektes, en verhoging van de voedselveiligheid beperkt is. Wel kan Nederland zich in EU-kader en in internationaal verband inzetten om doelstellingen op deze terreinen te realiseren. Ook voor verbeteringen van de positie van ontwikkelingslanden geldt dat deze hoofdzakelijk in EU- en WTO-kader kunnen worden gerealiseerd.
- er een belangrijke taak voor de overheid ligt bij het handhaven en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het is niet mogelijk om in algemene termen te stellen welk niveau moet worden gerealiseerd en wat de overheid daarvoor moet doen (randvoorwaarden stellen of diensten belonen). Dit vraagt om een gebiedsgerichte benadering waarbij duidelijk is wie de verantwoordelijke actor is (Rijk, provincie, gemeente, waterschap, natuurorganisaties of marktpartijen), wat de doelen zijn en welke instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet.

De toekomst van het GLB in samenhang met de Nederlandse landbouw

Gevolgen liberalisering voor de economische positie en de duurzaamheid

De gevolgen van liberalisering voor de Nederlandse landbouw zijn beschreven in het liberaliseringscenario. Hervormingen van het GLB leiden, zoals opgemerkt, tot aanzienlijke inkomens- en vermogenseffecten, maar niet tot het einde van de landbouw in Nederland. De landbouw zal bij liberalisatie terrein verliezen, maar gezien de relatief beperkte afhankelijkheid van EU-steun en de relatief grote efficiëntie van de Nederlandse landbouw, zal dit terreinverlies in Nederland minder groot zijn dan elders. Liberalisatie zal wel verschuivingen tussen de verschillende takken van landbouw tot gevolg hebben. Zo lijkt de relatieve concurrentiepositie van de akkerbouw na liberalisatie beduidend zwakker dan die van de melkveehouderij. Verder zal bij afschaffing van de melkquota de melkveehouderij naar verwachting de concurrentie om de schaarse mestafzetruimte winnen van de intensieve veehouderij.

Hervormingen van het GLB en de daaraan gekoppelde liberalisatie van het handelsverkeer veranderen de aard en de omvang van de problemen in de landbouw die in dit rapport aan de orde komen niet wezenlijk. Wel zullen verbeteringen op het vlak van dierenwelzijn wat lastiger zijn te realiseren bij handelsliberalisatie, omdat die zullen leiden tot extra concurrentie van goedkoop vlees.

Plattelandsbeleid

In EU-kader wordt het plattelandsbeleid meer en meer gezien als instrument om fundamentele hervormingen van het EU-landbouwbeleid te ondersteunen. Daarmee zal het plattelandsbeleid in de toekomst ook financieel belangrijker worden. De vraag is hoe Nederland hierop moet inspelen.

Allereerst speelt daarbij de vraag of geopteerd moet worden voor flankerend of structureel plattelandsbeleid. Wat betreft flankerend plattelandsbeleid kan gedacht worden aan (herstructurerings)maatregelen om de inkomens- en vermogenseffecten op te vangen van het afbouwen van het markt- en prijsbeleid. De omvang van het budget voor plattelandsbeleid zal in dat geval in de loop der tijd afnemen. Bij structureel Europees plattelandsbeleid kan in de Nederlandse situatie gedacht worden aan maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit van het platteland op peil te houden of te verhogen. Bij deze invulling dringt de subsidiariteitsvraag zich op: waarom zou op EU-niveau worden bepaald hoeveel geld wordt uitgegeven ter verhoging van de ruimtelijke kwaliteit? Een mogelijkheid is daarom om de hoogte van het budget op nationaal of regionaal niveau vast te stellen.

Uitgaande van een gegeven omvang van het budget voor plattelandsbeleid is het van belang dat de middelen zodanig inzetbaar zijn, dat daarmee voor Nederland belangrijke doelstellingen zoals herstructurering van de sector en verhoging van de kwaliteit van het landelijke gebied kunnen worden gerealiseerd.

Koppelen van duurzaamheidseisen aan inkomenssteun

Het GLB biedt de mogelijkheid om aan de directe inkomensbetalingen duurzaamheidseisen te koppelen. Dit staat bekend als cross-compliance. Hiervan mogen echter slechts bescheiden milieuwinsten worden verwacht, omdat stringente maatregelen hiervoor niet in aanmerking komen en de milieuwinst alleen bereikt wordt in de landbouwsectoren waar inkomenstoelagen van toepassing zijn. Dit zijn veelal niet de sectoren die de meest omvangrijke milieuproblemen veroorzaken.

Afrogen van inkomenssteun voor duurzame ontwikkeling

Een andere mogelijkheid om de directe inkomenssteun te benutten voor een duurzamere landbouw is het afrogen hiervan. Dit staat bekend als modulatie. Het aantrekkelijke van modulatie voor de overheid is dat hiermee beleidsdoelen kunnen worden bekostigd zoals bijvoorbeeld onderdelen van het plattelandsbeleid. De overheid dient echter wel de EU-bijdrage uit eigen middelen te verdubbelen. Ook zullen de huidige ontvangers van inkomenssteun dit als geld beschouwen waar ze recht op hebben.

Tot slot

In de landbouw hebben zich de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen voorgedaan. De komende jaren zal dit proces van veranderingen eerder versnellen, dan vertragen. Daarmee is de heroriëntatie van de landbouw in feite in volle gang. Er blijft in Nederland ruimte voor een - in de meeste gevallen - hoog-productieve landbouw. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat landbouw gepaard gaat met problemen. Veel problemen zijn weerbarstig en bijna onlosmakelijk met de landbouw verbonden, ongeacht of deze in Nederland of elders plaatsvindt. Er zijn dan ook geen eenvoudige oplossingen. Het is een zoekproces van marktpartijen en overheid om, gegeven bepaalde randvoorwaarden en ieder met een eigen rol, op zoek te gaan naar verbeteringen. Dit rapport hoopt daaraan bij te dragen door de voor- en nadelen van de verschillende opties te schetsen.



1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Achtergrond van dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vormen de zeer uiteenlopende problemen waarmee de agrarische productie in Nederland de laatste decennia worstelt. In de jaren zestig en zeventig ging de aandacht uit naar de opmerkelijke economische successen van de sector. Sinds het midden van de jaren tachtig richt de aandacht zich echter steeds meer op de diverse problemen waarmee de uitoefening van landbouw in Nederland gepaard gaat. Zo is de laatste jaren herhaaldelijk gebleken hoe kwetsbaar de sector is voor dierziektes als BSE, varkenspest en mond- en klauwzeer. Daar komt bij dat de wijze van bestrijding van deze ziektes kostbaar is en, vanuit een oogpunt van dierenwelzijn, voor velen ethisch onaanvaardbaar wordt gevonden. Meer in het algemeen hebben burgers moeite hebben met de manier waarop in de Nederlandse landbouw dieren worden gehouden, met name in de intensieve veehouderij. Verder hebben voedselschandalen tot ongerustheid geleid over de veiligheid van het voedsel. Daarnaast worstelt de landbouw al jaren met milieuproblemen als het overvloedige gebruik van bestrijdingsmiddelen en de te grote emissies van mineralen en ammoniak. Moderne vormen van landbouw worden ook bekritiseerd omdat ze waardevolle cultuurlandschappen aantasten en ten koste gaan van de nog aanwezige biologische rijkdommen. Anderen wijzen op het grote ruimtebeslag van de landbouw in verhouding tot het beperkte economische belang van de sector. Een heel ander soort kritiek, tot slot, heeft betrekking op het protectionistische karakter van de agrarische productmarkten, inclusief de miljarden Euro's aan subsidies die daarvoor nodig zijn. Volgens die critici betaalt de consument veel te veel voor zijn voedsel en worden aan ontwikkelingslanden kansen op afzet ontnomen.

1.2 De probleemstelling van dit IBO

De problemen waarmee de landbouw worstelt en de kritiek op het landbouwbeleid roepen de vraag op hoe het verder moet met de landbouw. Dit vormt de centrale probleemstelling van dit IBO (zie bijlage 1 voor de taakopdracht):

Wat zijn de gevolgen van de noodzakelijke heroriëntatie van de Nederlandse landbouw en welke aanpassingen van het beleidsinstrumentarium zijn daarbij in eerste instantie in Nederland en zonodig ook in EU verband nodig?

Naar een duurzame landbouw

De taakopdracht van dit IBO gaat uit van een noodzaak tot heroriëntatie van de landbouw. Die heroriëntatie wordt vrij algemeen noodzakelijk geacht vanwege een *gebrek aan duurzaamheid*.¹ Er bestaat vaak een grote discrepantie tussen de huidige landbouw en een landbouw die als 'maatschappelijk' wenselijk wordt gezien.

Dit roept de vraag op wat dan wel de obstakels zijn op weg naar duurzaamheid. En, hoe zouden de obstakels die de zo gewenste duurzaamheid in de weg staan kunnen worden weggenomen? Om die vraag te kunnen beantwoorden moet allereerst worden verduidelijkt wat onder een 'duurzame landbouw' moet worden verstaan.

Aan het begrip duurzaamheid wordt vaak een brede inhoud wordt gegeven. Daarmee wordt bedoeld dat duurzaamheid niet alleen een ecologische dimensie heeft maar ook een economische en een sociale. De Nederlandse landbouw moet ecologisch, economisch en sociaal duurzaam gaan produceren. Tegen dit streven zullen weinigen bezwaar hebben, omdat de connotaties met het begrip 'brede duurzaamheid' daarvoor te positief zijn. Pas bij een verdere uitwerking van het begrip duurzaamheid blijkt dat onvoldoende duidelijk is waar precies naar moet worden gestreefd. En ook dat niet iedereen het begrip op een zelfde wijze in vult.

Betekent *ecologische duurzaamheid* bijvoorbeeld dat er in het geheel geen plaats meer is voor het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest? Of is x kilogram per hectare nog toegestaan maar y

¹ Zie bijvoorbeeld de commissie Wijffels (Wijffels et al, 2001), Nota Voedsel en Groen (MLNV, 2000), het vierde Nationaal MilieubeleidsPlan (MVRM, 2001).

kilogram weer niet? Mogen genetisch gemodificeerde zaden onder bepaalde voorwaarde een kans krijgen? Zo ja, wat zijn dan precies die voorwaarden? Of past, zoals sommigen vinden, biotechnologie hoe dan ook niet in een duurzame landbouw? Mogen, vanuit een oogpunt van dierenwelzijn uitsluitend nog scharrelvarkens worden gehouden? En wanneer is de leefruimte voor een kip groot genoeg om het predikaat diervriendelijk te krijgen?

Als *sociale duurzaamheid* betrekking heeft op de 'kwaliteit van de betrokken partijen' (Wijffels et al., 2001), wanneer is die kwaliteit dan goed genoeg zodat van sociale duurzaamheid mag worden gesproken? En als sociale duurzaamheid impliceert dat er vaste relaties tussen de verschillende schakels in de keten moeten worden gevormd, hoe verhoudt zich dat dan tot de door veel boeren en tuinders gewenste onafhankelijkheid als 'sociaal goed'. Betekent economische duurzaamheid dat de landbouwincomens *grosso modo* gelijk moeten zijn aan die buiten de landbouw? Of betekent het dat de sector zonder enige steun uit hoofde van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) de internationale concurrentie aan moet kunnen?

Kortom, aan het begrip duurzaamheid kan op een uiteenlopende manier inhoud worden gegeven. En hoe praktischer de invulling, des te duidelijker dit naar voren zal komen. Een extra probleem daarbij is dat - gemeenschappelijk gedeelde - duurzaamheideisen op het ene terrein strijdig kunnen zijn met duurzaamheideisen op een ander terrein. Zo kan een aanscherping van dierenwelzijneisen - zoals bijvoorbeeld het buitenlopen van dieren - leiden tot een grotere emissie van ammoniak of grotere voedselveiligheidsrisico's. Juist de relatief extensieve veehouderij van het Verenigd Koninkrijk bleek gevoelig voor BSE en MKZ. Ook milieueisen (geen pesticidengebruik) kunnen ten koste gaan van voedselveiligheid (schimmelvorming).

Bij het operationaliseren van het begrip duurzaamheid doen zich met andere woorden drie problemen voor:

- Het begrip duurzaamheid heeft *vele dimensies*;
- De *waarderingen* van de mogelijke scores op te onderscheiden dimensies kunnen per individu verschillen;
- De scores op de onderscheiden dimensies kunnen *afhankelijk* van elkaar zijn: verbetering van duurzaamheid op de ene dimensie (bijvoorbeeld voedselveiligheid) kan ten koste gaan op de andere (bijvoorbeeld dierenwelzijn).

Deze drie problemen maken een concrete, en door iedereen gedeelde invulling van duurzaamheid feitelijk onmogelijk. Bij een duurzame landbouw kan dus iedereen een andere landbouw voor ogen hebben. Voor een zinvolle discussie over de toekomst van de landbouw en het landbouwbeleid is het daarom weinig vruchtbaar om te proberen tot een door iedereen gedeelde visie op een duurzame landbouw te komen. De IBO-werkgroep is van oordeel dat het zinvoller is om de concrete problemen zo goed mogelijk te benoemen en te analyseren, en vervolgens aan te geven wat daaraan gedaan kan worden. Daartoe zijn in dit IBO de problemen en thema's onderzocht die in de taakopdracht van de IBO-werkgroep zijn aangegeven: dierziektes (BSE, MKZ), milieuproblemen, dierenwelzijn, het GLB, positie ontwikkelingslanden, plattelandsbeleid en de gevolgen van WTO-onderhandelingen. Deze problemen zijn niet van een zelfde orde. Het gaat enerzijds om problemen waarbij een vorm van overheidsinterventie gewenst is om ze op te lossen (bijvoorbeeld dierenwelzijn, voedselveiligheid, milieuproblemen), terwijl het in andere gevallen overheidsbeleid betreft dat voor verbetering vatbaar is (bijvoorbeeld het GLB). De IBO-werkgroep heeft zich gericht op de problemen die in de taakopdracht aan de orde komen. Daarmee blijft een aantal landbouwoverstijgende problemen zoals de emissie van broeikasgassen buiten beschouwing.

1.3 Onderzoeksaanpak en opbouw van het rapport

Bij de beantwoording van de probleemstelling heeft de IBO-werkgroep de volgende aanpak gevolgd. Eerst is gekeken naar de perspectieven voor de verschillende onderdelen van de Nederlandse landbouw (zie hoofdstuk 2). Een dergelijke toekomstschets is niet bedoeld als een voorspelling, maar als een hulpmiddel bij het nadenken over de mogelijkheden en de wenselijkheid voor de overheid om de toekomst van de landbouw te beïnvloeden. Bij het maken van de toekomstschets in hoofdstuk 2 is uitgegaan van vastgesteld beleid. Op die manier ontstaat een indruk waar de landbouw naar verwachting uit zal komen als er geen extra maatregelen worden genomen. Een factor die van grote invloed is op de ontwikkelingen van de landbouw is het GLB (zie Box *Doelstellingen en problemen van het oorspronkelijke GLB*). De Nederlandse regering heeft haar visie op de toekomst van het GLB verwoord in het kabinetsstandpunt op het IBO over het gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar het blijft onzeker of en in welk tempo de Nederlandse ambities kunnen worden gerealiseerd. Daarom zijn voor het GLB in dit hoofdstuk twee scenario's uitgewerkt:

- een basisscenario waarin sprake is van een gematigd tempo van landbouwhervormingen;
- en een liberaliseringscenario waarin de hervormingen van het GLB en het proces van handelsliberalisatie zich sneller voltrekken. Onderdelen van dit liberaliseringscenario zijn: afschaffen van de EU-productiequota, omzetting van de nog bestaande prijssteun in inkomenssteun en geleidelijke afschaffing van de directe inkomensvoetlagen.

De nadruk in hoofdstuk 2 ligt op de economische ontwikkelingen in de diverse sectoren van de landbouw. De problemen van de verschillende onderdelen van de landbouw komen aan de orde in hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk wordt onderzocht hoe het gesteld is met de 'duurzaamheid' van de landbouw die in hoofdstuk 2 is beschreven. Op die manier ontstaat een indruk waar de landbouw naar verwachting uit zal komen als er geen extra maatregelen worden genomen. Door dit beeld te contrasteren met beoogde doelstellingen wordt duidelijk op welke fronten naar verwachting extra actie gewenst kan zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 gekeken welke mogelijkheden de overheid heeft om de problemen krachtiger of anders aan te pakken, en wat daarvan de gevolgen zijn. Hoofdstuk 5 gaat tot slot in op de gevolgen van de toekomst van het GLB voor de Nederlandse beleidsopties.

Doelstellingen en problemen van het oorspronkelijke GLB

Het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) is één van de oudste onderdelen van het Europese integratieproces. Het GLB heeft sinds de totstandkoming in de jaren zestig vijf doelstellingen die waren geformuleerd in het verdrag van Rome: een sterke productiviteitsstijging, een redelijk inkomen voor de boeren, stabiele markten, veilig stellen van de voorziening en een acceptabele prijs voor de consumenten. Hoewel het GLB meerdere instrumenten omvat, werd hoofdzakelijk één instrument ingezet om deze doelstellingen te realiseren, het markt- en prijsbeleid. De kern daarvan is dat de overheid bepaalde minimumprijzen garandeert. Om deze garantieprijzen te kunnen handhaven moet de overheid (a) aankopen doen zodra de prijs onder de garantieprijs dreigt te zakken (b) de markt afschermen tegen goedkopere invoer afkomstig van buiten de Europese Unie. Dit stelsel staat bekend als 'zware' marktordening'. Door structureel te hoge garantieprijzen bleef de overheid met voorraden zitten die met exportsubsidies moesten worden afgezet op de wereldmarkt. In de loop der tijd zijn rond deze kern van prijsondersteuning verschillende andere vormen van marktinterventie - zoals quota - ontwikkeld, en is de prijsondersteuning verminderd en gedeeltelijk omgezet in inkomenssteun. Naast 'zware' marktordeningen zijn er voor diverse producten 'lichte' marktordeningen waarbij prijsondersteuning voornamelijk plaatsvindt via invoerheffingen maar er niet sprake is van garantieprijzen.

De kritiek op het GLB is bijna zo oud als het beleid zelf en met de opdracht om met hoofdzakelijk één instrument vijf doelstellingen te bereiken stond het GLB vanaf het begin voor een onmogelijke opgave. Aan het kunstmatig hooghouden van de prijzen zijn - zo heeft de geschiedenis geleerd - grote nadelen verbonden. Het stimuleerde - zoals beoogd - de productie, maar het marktmechanisme waarmee de productie wordt afgeremd, was daarmee buiten werking gesteld. Een nadeel voor de consumenten is dat zij te hoge prijzen moeten betalen, hoewel berekeningen door de jaren heen hoeveel ze teveel betalen in de publieke discussie toch nooit veel indruk hebben gemaakt. Meer druk tot hervormingen leverden de nadelige gevolgen van het GLB voor de begroting van de EU op. De lasten van het GLB stegen omdat de toenemende aanbodoverschotten uit de markt moesten worden genomen. Bovendien waren de uitgaven moeilijk beheersbaar omdat zij mede afhankelijk zijn van grootheden die de overheid niet in de hand heeft zoals wereldmarktprijzen en de dollarkoers. Het GLB leidde ook tot spanningen met de handelspartners. Exporteurs van landbouwproducten hebben last van de gesubsidieerde Europese landbouw en daaraan verbonden exportsubsidies en invoerheffingen, maar ondersteunden zelf ook hun export om marktaandeel te winnen. Ook voor ontwikkelingslanden pakken landbouwsubsidies ongunstig uit omdat ze de agrarische productie en export belemmeren, voor sommige ontwikkelingslanden pakt het EU-beleid echter voordelig uit. De belanghebbenden bij het GLB zijn uiteraard de beschermde delen van de landbouw, en een deel van de verwerkende industrie. Toch is het voordeel voor agrariërs als producenten minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt. Zo leiden hogere landbouwsubsidies tot een grotere vraag naar de landbouwgrond en daarmee hoge grondprijzen. Als boeren ook grondeigenaren zijn dan kunnen deze subsidies uiteraard wel geïncasseerd worden, maar pas als het bedrijf beëindigd wordt. Hierdoor worden opvolgers met een schuldenlast opgepadeld die een extra druk oplevert om de prijs- en inkomensondersteuning te continueren.



2 DE ECONOMISCHE POSITIE VAN DE LANDBOUW IN 2010

Dit hoofdstuk bevat een schets van de uitgangspositie van de landbouw en de ontwikkelingen die de komende jaren verwacht mogen worden, uitgaande van vastgesteld beleid.

2.1 Uitgangspositie

Een belangrijke indicator voor het economische belang van de primaire landbouw vormt de bijdrage aan het bruto binnenlands product (BBP). Die is momenteel 2,6% van het BBP. Het aandeel van de tuinbouw hierin bedraagt meer dan 50% (zie tabel 2.1). De melkveesector en de intensieve veehouderij zijn hierna de sectoren met het grootste economische gewicht. Het economische belang van de akkerbouw is beperkt. De belangrijkste gebruikers van de ruimte zijn de akkerbouw en de melkveehouderij (zie figuur 2.1). Deze sectoren worden ook wel aangeduid met de term 'grondgebonden' landbouw.

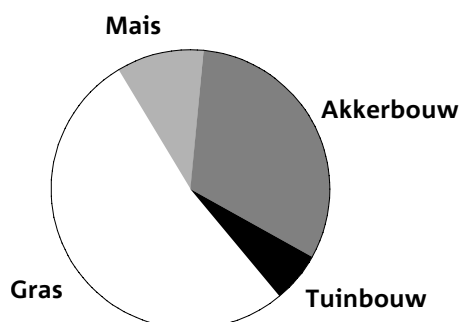
Tabel 2.1: Bruto toegevoegde waarde van de primaire landbouw naar sector in 2000

	In mrd. euro
Tuinbouw	4,7
w.v. opengrondstuinbouw	1,2
Akkerbouw	0,8
Rundveehouderij	2,0
Intensieve veehouderij	1,0
Overig	0,4
Totaal	8,9

Bron: CBS/LEI

In de toegevoegde waardecijfers van de primaire sector zoals weergegeven in tabel 2.1 komt de relatie van de Nederlandse agrosector met de primaire sector niet tot uitdrukking. Die afhankelijkheid varieert per product. Nogal wat onderdelen van de agrosector importeren hun grondstoffen uit het buitenland, of kunnen dat doen als de binnenlandse productie wegvalt of te duur wordt. Voor andere onderdelen zoals de zuivel is dat door transportkosten en beperkte houdbaarheid van de grondstoffen niet goed denkbaar. Uit onderzoek naar de relaties tussen de primaire sector en de agrosector blijkt dan ook dat het belang van de grondgebonden landbouw voor de agrosector het grootste is: ruim eenderde deel van de toegevoegde waarde van de agrosector wordt gegenereerd door activiteiten die met de 'grondgebonden' veehouderij samenhangen. De glastuinbouw en intensieve veehouderij dragen ieder voor een vijfde bij aan de toegevoegde waarde (zie Koole en Van Leeuwen, 2001).

Figuur 2.1: Gebruik van het landbouwareaal in 2000



Bron: CBS/LEI

2.2 Tuinbouw

De uitgangssituatie

In economisch opzicht vormt de tuinbouw het belangrijkste onderdeel van de primaire landbouwproductie, terwijl het ruimtelijk beslag beperkt is. Zo gebruikt de glastuinbouw slechts 0,5 % van het landbouwareaal. De tuinbouw is een verzamelnaam voor de teelt van groenten (onder glas of in de volle grond), sierteelt, fruitteelt, teelt van bomen, bloembollen en paddestoelen. In de afgelopen jaren heeft de tuinbouw een meer dan gemiddelde groei laten zien. De sector is kennis- en kapitaalsintensief, en sterk op de export gericht. In samenhang hiermee bestaat een goed functionerend handels- en distributienetwerk. Met name in de sierteelt en de bloembollen heeft Nederland een leidende rol op de exportmarkt.

Binnen de glastuinbouw is sprake van een verschuiving van groenten onder glas naar sierteelt. Om technische schaalvoordelen te benutten en de greep op de afzet en de inkoop te vergroten, zal een schaalvergroting plaatsvinden naar bedrijven met een gemiddelde omvang van 5 à 10 hectare. Het gemiddelde is nu minder dan 2 ha. Diverse sectoren in de opengrondstuinbouw (asperges, aardbei, fruit) hebben te kampen met een tekort aan personeel en komen daardoor in de knel. In deze sectoren is illegaliteit een reëel verschijnsel.

De bloembollensector is de laatste jaren sterk gegroeid. De verwachting is dat Nederland door de gunstige klimatologische omstandigheden en bodemstructuur ook in de toekomst kraamkamer van bloembollen zal blijven. Door schaalvergroting is de productie en handel in handen van een steeds kleiner aantal bedrijven.

Van de groenteproduktie nemen de vollegrondsgroenten ongeveer een derde van de productiewaarde voor rekening. Ze zijn minder dan de kasgroenten gericht op de export. Gezien de dalende totale groente- en fruitconsumptie in de afgelopen tien jaar zijn de mogelijkheden om op de binnenlandse markt meer afzetten beperkt. Zeker omdat de afgelopen jaren de kosten zijn gestegen, bij min of meer constante prijzen.

Ontwikkeling van de concurrentiepositie en de afzetmarkten

De concurrentiepositie van de tuinbouw is sterk, maar de positie van fruitteelt en vollegrondsgroenten is relatief kwetsbaar. De glastuinbouw profiteert van lagere energieprijzen omdat het grootverbruikerstarief geldt. Grootverbruikers worden minder zwaar belast dan kleinverbruikers. Bij liberalisering van de energiemarkt kunnen de energieprijzen zelfs wat omlaag gaan.

Effecten hervormingen GLB en handelsliberalisatie

Er is nauwelijks enige vorm van ondersteuning van de productie middels GLB of anderszins. Voor groenten en fruit bestaan er invoerbeschermingen voor bepaalde producten gedurende bepaalde periodes van het jaar. Handelsliberalisatie vormt voor de tuinbouw niet alleen een bedreiging, maar opent ook het zicht op nieuwe markten. Of dat zal gebeuren is sterk afhankelijk van de mate van liberalisatie die bereikt zal worden. De uitbreiding van de EU heeft waarschijnlijk een groter effect op de vraag dan de verdere liberalisering van de wereldmarkt.

Milieuproblemen in de tuinbouw

Het belangrijkste milieuprobleem is de emissie van CO₂, dat samenhangt met het hoge energiegebruik in de glastuinbouw. Binnen het totale energieverbruik van de agrarische sector heeft de glastuinbouw een aandeel van ongeveer 80%. Het tweede probleem is het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, met name in de bloembollen- en sierteelt.

Ruimtegebruik

Het grondgebruik van de tuinbouw is relatief beperkt en de concurrentiepositie in de strijd om de ruimte ten opzichte van andere vormen van landbouwgebruik is sterk. Daar staat tegenover dat het ruimtebeslag juist daar is waar een druk is om tot andere bestemmingen te komen. Ook levert de glastuinbouw geen positieve bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit. Het gaat daarbij aan de aanblik van kassen maar ook om 'lichtvervuiling'. De overheid streeft, zoals aangegeven in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) naar een concentratie van glastuinbouw op grootschalige locaties.

2.3 Zuivel

De uitgangssituatie

Van de rundveehouderij is de melkveesector verreweg het belangrijkste onderdeel. De melkveesector neemt een kleine 20 procent van de landbouwproductie voor zijn rekening, op ongeveer de helft van de beschikbare hoeveelheid landbouwgrond. De rundveestapel is in de laatste decennia afgenomen. Dat is niet het gevolg van een gebrek aan concurrentiekracht, maar hangt direct samen met de invoering van de melkquotering in 1984. De melkproductie per dier is sindsdien blijven stijgen, waardoor er steeds minder koeien nodig waren om het vastgestelde quotum 'vol te melken'. Een deel van de vrijgekomen productiecapaciteit is gebruikt voor het houden van vleesvee, maar per saldo was er toch sprake van een behoorlijke afname van de rundveestapel. Nederland heeft een efficiënte productiestructuur met een sterke verwevenheid tussen melkveehouders en de geconcentreerde, grotendeels coöperatieve zuivelindustrie.

De ontwikkeling van de concurrentiepositie en de afzetmarkten

Zolang de quota bindend zijn voor de melkproductie is de ontwikkeling van de afzetmarkten niet relevant voor de omvang van de melkproductie, maar wel voor de prijsontwikkeling. Nu bepaalt niet de vraag of de concurrentiepositie de omvang van de Nederlandse melkveesector, maar het melkquotum. Alleen in scenario's waarbij de garantieprijzen drastisch worden verlaagd, zal de vraagontwikkeling een rol gaan spelen. Op dat moment gaat spelen dat afzetmarkten verzadigd zijn en de Nederlandse zuivel alleen kan groeien door zijn marktaandeel te vergroten. Gezien de sterke (prijs)concurrentiepositie wordt de Nederlandse daartoe goed in staat geacht. Daarnaast kan marktaandeel worden gewonnen door met productdifferentiatie deelmarkten met hogere winstmarges aan te boren.

Wat zegt de waarde van een quotum over de toekomst van de melkveesector?

Bij de huidige productiequota ligt de melkprijs zodanig boven de marginale kostprijs dat de verhandelbare melkquota of productierechten veel geld waard zijn. Dit geeft aan dat onder de huidige omstandigheden boeren graag meer zouden willen produceren, maar dat niet mogen. Zolang het quotum bindend is, kan een stijging van de vraag naar zuivel geen extra aanbod uit lokken.

De waarde van een quotum is in de eerste plaats afhankelijk van de 'quotumrente'. Dat is het verschil tussen de (marginale) productiekosten van melk en de prijs die afnemers betalen. Hoeveel een melkveehouder bereid is te betalen voor een quotum zal afhangen van de huidige quotumrente, en de te verwachten ontwikkeling van de quotumrente in de toekomst.

Bij het vaststellen van de gevolgen van het afschaffen van de quotering vormt de hoogte van de quotumrente een cruciale variabele. Verlaging van de prijzen leidt in eerste instantie tot een daling van de quotumrente. Pas als de quotumrente is verdampt zal de sector op prijsverlagingen reageren met een verkleining van het aanbod. Het LEI gaat uit van een quotumrente van ruim 20% op EU-niveau gebaseerd op Kleinhans et. al (2001). Dat betekent dat er de ongeveer 20% ruimte is voor prijsverlaging zonder dat dit gevolgen heeft voor het aanbod. Onderzoekers van de Wageningen Universiteit gaan voor Nederland uit van een quotumrente van bijna 40% (zie Boots, 1999).

Effecten van mogelijke hervormingen van GLB

Gezien de grote invloed van de melkquota op de zuivelproductie, zal het toekomstige GLB in sterke mate de omvang van de zuivelproductie bepalen. Van belang is verder dat in het kader van Agenda 2000 een aantal zuivelhervormingen is afgesproken die nog hun beslag moeten krijgen. De garantieprijzen voor zuivel zullen vanaf 2005 omlaag gaan in drie jaarlijkse stappen van 5%. Voor deze prijsverlaging zullen melkveehouders gedeeltelijk gecompenseerd worden met een directe inkomstenstoeslag. Verdere stappen kunnen nodig zijn als gevolg van de lopende WTO-ronde.

Het LEI heeft recentelijk de mogelijke gevolgen van verdergaande zuivelhervormingen in beeld gebracht (zie Berkhout et al, 2002). De twee basisvarianten zijn daarbij:

- 1 een versnelling van de in het kader van Agenda 2000 afgesproken prijsverlaging;
- 2 een volledige afschaffing van de quotering.

Een prijsverlaging met 15 tot 30% heeft volgens het LEI weinig effect op de veestapel en het grondgebruik. Een dergelijke prijsverlaging kan door een verlaging van de quotumrente worden opgevangen (zie Box: *Wat zegt de waarde van een quotum over de toekomst van de melkveesector?*). Hoewel de inkomenseffecten groot zijn, hebben deze prijsverlagingen geen effecten op de veestapel en het grondgebruik: het quotum wordt nog steeds vol gemolken en is daarmee bepalend voor de melkproductie. Het afschaffen van het quotum leidt tot een forse groei van de productie. In dat geval komt de Nederlandse mestwetgeving in de plaats van het quotum als productiebeperkende factor. Toch kan de melkveestapel desondanks groeien omdat de melkveehouderij door haar sterke concurrentiepositie meer kan bieden dan andere veehouders voor de mestafzetcontracten. Bij een gegeven mestafzet zal de melkveestapel groeien, terwijl de veestapel in sectoren met een minder sterke positie zal krimpen. De druk op de inkomenspositie zal een sterke stimulans zijn tot meer efficiency en schaalvergroting omdat alleen grootschalige, efficiënte en sterk gespecialiseerde bedrijven zich kunnen handhaven.

Milieu- en welzijnsproblemen in de zuivel

Bestrijdingsmiddelen vormen geen knelpunt in de melkveesector. Ook doen zich weinig problemen voor wat betreft dierenwelzijn, hoewel de trend naar een meer intensieve, niet-grondgebonden veehouderij in de toekomst een risico kan vormen. Van de onderscheiden problemen vormt de productie van stikstof, fosfaat en ammoniak het voornaamste probleem. Daarbij zal een aanscherping van het mestbeleid of een stijging van de mestproductie, zoals eerder aangegeven naar verwachting niet zozeer de toekomst van de zuivel bedreigen, maar veeleer van invloed zijn op het aantal dieren in de overige sectoren. De varkens- en pluimveehouders hebben vrijwel geen grond en zijn dus vooral - naast enige mestexport - afhankelijk van de mestacceptatie van akkerbouwers en extensieve rundveehouders. Onder de rundveehouders komen nog heel wat bedrijven voor die bij liberalisatie meer melk kunnen produceren omdat er op het bedrijf ruimte is voor de afzet van mest. Intensieve rundveehouders daarentegen zullen daarentegen bij strengere normen moeten inkrimpen dan wel grond moeten verwerven of mestafzetcontracten moeten sluiten wat de afzetruimte voor de varkens- en pluimveehouders vermindert.

Ruimtegebruik

De melkveehouderij vormt de belangrijkste beheerder van de open ruimte en het ruimtegebruik door de melkveehouderij kan mogelijk nog toenemen bij aanscherpingen van het mestbeleid of hervormingen van het GLB. Het is op zich denkbaar dat grootschaligere bedrijven actief zijn binnen de huidige verkaveling en inrichting van het landschap. Toch mag worden aangenomen dat de trend naar schaalvergroting en verdere professionalisering een negatief effect heeft op de ruimtelijke kwaliteit zoals die door burgers wordt ervaren. Dat geldt zeker als deze trend gepaard gaat met een beperking van de weidegang. Het is denkbaar dat er twee bedrijfstypen ontstaan, te weten de grootschalige niet volledig grondgebonden bedrijven en relatief kleinere grondgebonden bedrijven. Een verdere liberalisering van de zuivel en de daaruit voortvloeiende prijsdalingen zal deze trend versterken.

2.4 Intensieve veehouderij

De uitgangssituatie

De intensieve veehouderij is in de jaren 80 en 90 sterk gegroeid. De varkenshouderij neemt de helft van de productie voor zijn rekening, pluimvee en de kalvermesterij ieder een kwart (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Samenstelling van de productie in de intensieve veehouderij
(als percentage van de totale landbouwproductie)

Varkens	11
Pluimvee	3
Eieren	1
Kalveren	4
Totaal	20

Bron: LEI

Terugdringing van de mestproblemen maakte een beperking van de veestapel onvermijdelijk. Bij de huidige omvang van de veestapel en emissienormen is de beschikbare 'mestafzetruimte' nog steeds een schaars goed. Vooral bedrijven met weinig grond hebben met een toename van de kostprijs te maken om hun mestafzet mogelijk te maken (zie tabel 2.3 voor de kosten van mestafzetcontracten). In het 'gevecht' om de beschikbare mestafzetruimte verkeren de kleine en minder efficiënte bedrijven binnen deze

categorie in de moeilijkste positie. Een groot aantal van deze bedrijven zal daarom stoppen en dat zal in een kleinere veestapel resulteren. Dit proces is feitelijk al in gang gezet gezien de recente daling van de veestapel.

Tabel 2.3: Gemiddelde jaarlijkse kosten* van de mestafzetovereenkomsten en gemiddelde arbeidsopbrengst

Type bedrijf	Kosten in Euro's	Gemiddelde arbeidsopbrengst 1996-2001
Melkveebedrijven	1.100	14.200
Fokzeugenbedrijven	4.600	19.000
Vleesvarkensbedrijven	5.800	6.000
Gesloten varkensbedrijven	8.880	22.000
Leghennen	15.200	10.000
Vleeskuikens	14.000	23.000
Akkerbouwbedrijven	-4.500	13.400

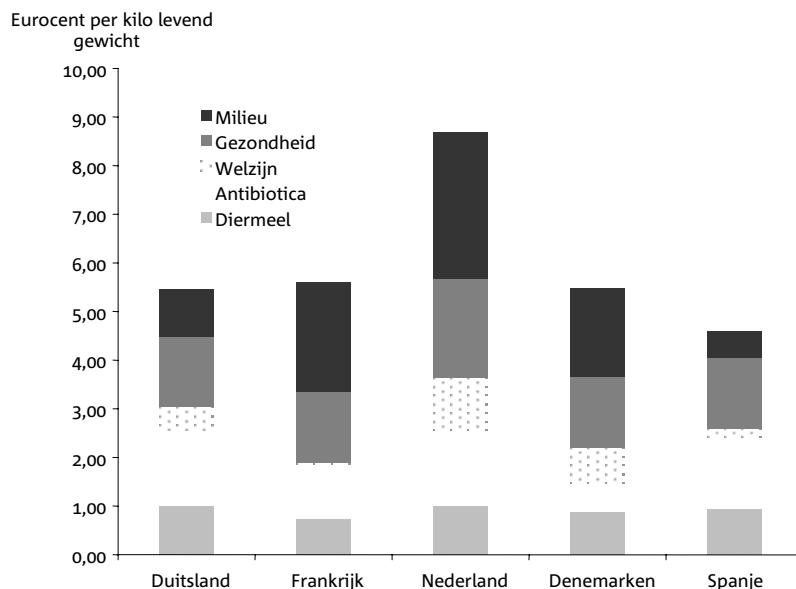
* Uitgaand van een mestafzetprijs van 11,34 euro per ton dunne mest (een redelijke afspiegeling van de prijs in de afgelopen jaren).

Bron: RIVM/LEI

De ontwikkeling van de concurrentiepositie en de afzetmarkten

De intensieve veehouderij is gericht op export naar de Europese markt en ondervindt daar concurrentie van buitenlandse aanbieders die, gemiddeld gezien, minder met milieumaatregelen en ander kostenverhogend beleid worden geconfronteerd (zie figuur 2.2). Dit betekent dat de kostprijsverhogende effecten die uit strengere milieueisen voortvloeien op zijn hoogst voor een klein deel in de afzetprijs kunnen worden doorberekend. De kostprijs van varkensvlees zal de komende jaren nog stijgen en het inkomen zal dus nog dalen, doordat steeds meer bedrijven de al bestaande wetgeving gaan implementeren op hun bedrijf.

Figuur 2.2: Verwachte effecten van regelgeving op de kostprijs van varkensvlees 2004



Bron: LEI

Voor de pluimveehouderij geldt dat de geringe marges de perspectieven van deze houderij sterker afhankelijk maken van internationale kostenverschillen dan de melkvee- en varkenshouderij. Ook is het aandeel van voer in de totale kostprijs relatief groot en dat maakt de pluimveehouderij relatief gevoelig voor prijswijzigingen van voer. Nederland heeft nu een kostprijsnadeel heeft ten opzichte van Duitsland, Frankrijk en Spanje van circa 5 tot 10% (Bondt en van Horne, 2001). Dit nadeel wordt voor $\frac{3}{4}$ verklaard door de hoge mestafzetkosten.

Behalve door de aanscherping van het mestbeleid is de concurrentiepositie ook verzwakt door afname van het concurrentievoordeel van goedkope graanvervangers. Dit concurrentievoordeel - dat bekend staat als het 'gat van Rotterdam' - houdt in dat Nederlandse veehouders gebruik maken van veevoedergrondstoffen zoals tapioca en citruspulp die goedkoop zijn omdat hiervoor geen invoerheffing geldt. Dat is een

voordeel op concurrenten die aangewezen zijn op het door het GLB dure graan. De laatste jaren is dit voordeel echter afgenomen door de aanzienlijke daling van de graanprijzen in de EU (Van Berkum, 2002).

Voor de concurrentiepositie is niet alleen de kostprijs van belang. Het gaat ook om productkwaliteit, imago van het land van herkomst, ketensamenwerking en logistiek, en de versheid van het product. Zo zijn Spaanse eieren wel goedkoper, maar door de lagere transportkosten kan Nederland toch goedkoper een tafelei leveren op de Duitse markt.

Effecten hervormingen GLB

Hervormingen van het GLB zullen geen directe, maar wel indirecte effecten hebben op de intensieve veehouderij. Eerder is al geweest op de daling van de graanprijzen. Gezien de grote prijsdaling voor graan van de afgelopen decennia en de te verwachten geringe extra prijsdaling voor graan in de toekomst lijkt dit effect klein te zijn. Hoewel de intensieve veehouderij geen zware marktordening kent, is er wel sprake van bescherming aan de buitengrenzen van de EU. Daarom kunnen vervolgafspraken in WTO- verband over handelsliberalisatie gevolgen hebben voor de intensieve veehouderij, bijvoorbeeld het (meer) toelaten van varkens- en pluimveeproducten op de EU markt en beperking van de exportsubsidies door de EU op dergelijke producten. De bescherming aan de grenzen is nu nog zodanig dat een beperkte vermindering van de invoerbarrières zonder veel gevolgen is. Bij een substantiële vermindering van de invoerbarrières zijn echter belangrijke effecten te verwachten aangezien de concurrentie buiten de Europese Unie vlees kan leveren met lagere prijzen. Wel vormt het toenemende belang van ketencontrole een concurrentienadeel voor producten van buiten de EU.

Problemen in de intensieve veehouderij

De intensieve veehouderij gaat gepaard met aanzienlijke milieuproblemen: nitraat, fosfaat, ammoniak, zware metalen en stankhinder. Daarnaast concentreren problemen rond dierenwelzijn zich in de intensieve veehouderij. Bij varkens gaat het om de huisvesting, het couperen van oren en staarten, castratie van biggen en het langeafstandstransport van levende dieren. Bij kippen gaat het om de huisvesting, honger- en groeiproblemen bij de vleeskuikenouderdieren en snavelbehandelingen. Bij kalveren gaat het met name om het langeafstandstransport.

Ruimtegebruik

Het ruimtebeslag van de intensieve veehouderij is beperkt. Een cruciaal verschil van de intensieve veehouderij met de akkerbouw en andere grondgebonden veehouderij (rundvee, schapen etc) is dat intensieve veehouderij niet als een verrijking van het landschap wordt beschouwd.

2.5 Akkerbouw

Uitgangssituatie

Het aandeel van de akkerbouw in de totale primaire agrarische productie is de laatste jaren constant gebleven op een niveau van ruim 10 procent van het totaal. Die productie vond plaats op ruim 40% van het landbouwareaal. Belangrijke akkerbouwproducten zijn aardappelen en suikerbieten (zie tabel 2.4). Voedergewassen zoals maïs zijn ook een belangrijk akkerbouwproduct - een kwart van de productie-waarde en het ruimtegebruik - maar worden meestal niet door akkerbouwers maar door veehouders geteeld.

Het aantal bedrijven is sinds 1990 met ongeveer 15 procent afgenomen. Ruim 60 procent van de akkerbouw vindt plaats in de typische akkerbouwgebieden in het Noorden (Bouwhoek en Hogeland, Veenkolonieën en Oldambt), de IJsselmeerpolders en bepaalde delen van het Zuidwesten van Nederland.

Tabel 2.4: Samenstelling akkerbouwproductie (als % totale landbouwproductie)

Aardappelen	4
Voedergewassen	3
Suikerbieten	2
Granen	1
Totaal Akkerbouw	13

Bron: LEI/CBS

De ontwikkeling van de concurrentiepositie en de afzetmarkten

De meeste afzetmarkten zijn verzadigd, daarom zal de volumegroei van de afzet in het algemeen beperkt zijn. Alleen de subsectoren die niet afhankelijk zijn van het GLB, en profijt hebben van de afbraak van de tarief- en phytosanitaire barrières elders, kunnen nog significante groei vertonen, zoals in het verleden bijvoorbeeld bloembollen en pootaardappelen. De concurrentiepositie en het landbouwbeleid verschillen per akkerbouwproduct, daarom is het niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de concurrentiepositie van de akkerbouw.

In het stelsel van marktordeningen neemt die voor granen een centrale rol in. De betekenis van graan voor de Nederlandse landbouw is echter met 1% van de totale primaire landbouwproductie beperkt, wel neemt het ca. 10% van het landbouwareaal in. Op een belangrijk deel van de akkerbouwbedrijven wordt graan geteeld vanwege de noodzaak in vruchtwisseling. Naarmate er meer melkveebedrijven in akkerbouwgebieden komen, bestaan er meer mogelijkheden voor gras en voedergewassen in plaats van graan.

Een veel belangrijker akkerbouwgewas in Nederland dan graan is de aardappel. Voor poot- en consumptieaardappelen bestaat geen marktordening en ligt nog wel enige groei in het verschieft binnen vruchtwisselingrandvoorwaarden.

Naast aardappelen vormen suikerbieten een belangrijk product voor de Nederlandse akkerbouw. Voor suikerbieten gelden tot 2005 quota met relatief hoge prijzen. De quotumregeling bepaalt de productie, die in Nederland ruim boven de nationale consumptie ligt. Bij een gegeven productie zal door de stijging van productie per hectare het areaal suikerbieten dalen.

Hervormingen van het GLB

Bepalend voor het perspectief van de akkerbouw is het al of niet voortzetten van de Europese inkomenssteun. Bij (gedeeltelijke) handhaving van inkomenssteun bieden schaalvergroting en productiviteitsverhoging nog wel perspectief voor de akkerbouw. Bij een volledige handelsliberalisatie zonder compenserende directe inkomenssteun en na afschaffing van quoteringen is er veel minder perspectief.

De akkerbouw kan zowel langs directe als langs indirecte weg invloed ondervinden van hervormingen van het GLB. Er zal sprake zijn van een directe invloed voor de producten met een 'zware' marktordening. Zo kan de teelt van zetmeelaardappelen in zijn huidige omvang door de sterke concurrentie met het goedkopere graanzetmeel alleen worden gecontinueerd met Europese subsidies. Afschaffing hiervan betekent een aanzienlijke inkrimping van de teelt van zetmeelaardappelen die is geconcentreerd in de Veenkoloniën. Ook de teelt van suikerbieten is zwaar gereguleerd. Een aanpassing van het GLB is naar verwachting nodig om aan WTO-eisen te blijven voldoen. Door de productiequota in combinatie met de bescherming aan de buitengrenzen is de teelt van suikerbieten zodanig aantrekkelijk dat een prijsdaling van 30% niet tot een verdringing uit het bouwplan zal zorgen. De bescherming van de graansector is in het kader van Agenda 2000 al verminderd, maar ook daarvoor al in de McSharry hervormingen. Inmiddels zijn de garantieprijzen voor graan verlaagd richting wereldmarkt en gecompenseerd door directe inkomenssteun. Met uitzondering van maïs zijn door Agenda 2000 de garantieprijzen voldoende gedaald om op wereldmarktniveau te komen. Van een verdere afbraak van de bescherming en de exportsubsidies zijn dus beperkte effecten te verwachten, maar dit is wel afhankelijk van de hoogte van de wisselkoers. Bij een appreciatie van de euro neemt het verschil met de wereldmarktprijs weer toe.

Indirecte effecten kunnen zich voordoen doordat veehouders hun productie mogen uitbreiden en daarvoor akkerbouwgrond in gebruik nemen, maar ook doordat teelten zoals aardappelen concurrentie ondervinden van buitenlandse graantelers die vanwege de landbouwhervormingen op deze teelten overstappen.

Volledige handelsliberalisatie zal in Nederland niet tot een braaklegging van landbouwgebieden leiden (zie Box *Grondmarkt en landbouw*). De akkerbouw heeft bovendien een extra bron van inkomsten indien ze dierlijke mest op hun bedrijf afzetten. Ook kan het voor veehouders in toenemende mate aantrekkelijk zijn om over landbouwgrond te beschikken om hun mestafzet veilig te stellen en schaalvergroting te realiseren.

Milieu problemen in de akkerbouw

Van de onderscheiden problemen in de landbouw vormt het gebruik van bestrijdingsmiddelen het enige dat relevant is voor de akkerbouw. In de akkerbouw concentreert dit probleem zich bij de teelt van aardappelen, uien en vollegrondssierteelt (droogbloemen en lelies). Milieu problemen in de veehouderij biedt de akkerbouw juist kansen omdat mestafzetcontracten een inkomstenbron vormen voor de akkerbouw.

Ruimtegebruik

De akkerbouw ondervindt in de eerste plaats concurrentie van andere landbouwsectoren met meer concurrentiekracht zoals de veehouderij. Het mestbeleid leidt tot grotere vraag naar landbouwgrond door veehouders om zo de mest op een milieuverantwoorde wijze af te kunnen zetten. Dat kan door aankoop in de directe omgeving, maar ook door verplaatsing naar gebieden met een relatief geringe veedichtheid. Een aantrekkelijk alternatief voor grondaankoop door veehouders is overigens het sluiten van mestafzetcontracten. Naast concurrentie van andere landbouwsectoren, ondervindt de akkerbouw – met name in de omgeving van de stedelijke gebieden - concurrentie om de grond van functies zoals wonen, werken, infrastructuur, natuur en recreatie.

Grondmarkt en landbouw

Net als voor veel andere markten geldt voor de grondmarkt dat de (grond)prijs de resultante is van vraag en aanbod. De vraag naar grond is afhankelijk van de winstgevendheid van de producten en diensten die op grond kunnen worden voortgebracht. Het aanbod van grond ligt daarentegen in sterke mate vast, maar kan wel door de overheid worden beïnvloed. Met de ruimtelijke ordening verdeelt de overheid namelijk de ruimte over de verschillende deelmarkten. Binnen die deelmarkten is het prijsmechanisme bepalend voor het ruimtegebruik. Door de segmentatie van de grondmarkt in deelmarkten kunnen de prijzen op de ene deelmarkt (veel) hoger liggen dan op de andere.

Het niveau van de prijs van landbouwgrond is relatief laag omdat de winst per hectare relatief laag is. Veranderingen in dat niveau vloeien in de eerste plaats voort uit veranderingen in de (verwachte) financiële opbrengst per hectare. Wanneer hervormingen van het landbouwbeleid leiden tot een lagere opbrengst per hectare, dan zal dat die een drukkend effect hebben op de prijs van landbouwgrond. Op dit moment zijn de prijzen van landbouwgrond weliswaar veel lager dan van grond met een andere bestemming, maar nog steeds hoog. Er is dus nog een aanzienlijke daling van de winstgevendheid mogelijk, en dus een daling van de grondprijs, alvorens de landbouw zo weinig rendeert dat het winstgevender is om de grond braak te laten liggen.

Behalve ontwikkelingen in de landbouw kunnen ook ontwikkelingen op de andere deelmarkten van grote invloed zijn op de prijs van landbouwgrond. Door de mogelijkheid van een bestemmingswijziging van landbouwgrond is sprake van een belangrijke beïnvloeding van de agrarische grondmarkt door de ‘stedelijke’ grondmarkt. In grote delen van het land zorgt de totale omvang van de stedelijke ontwikkelingen (woningbouw, industrie, infrastructuur) direct en/of indirect voor een substantiële opwaartse druk op de prijzen op de agrarische grondmarkt.

Het grote verschil in waarde tussen agrarische grond en bouwgrond vormt hierbij een belangrijke factor. De prijs van landbouwgrond wordt in die gevallen bepaald door de verwachtingswaarde, en die hangt sterk af van de kans dat de bestemming van de grond in de toekomst verandert. In dat geval is het denkbaar dat veel geld wordt betaald voor grond die vervolgens (praktisch) braak wordt gelegd. Dit geldt vooral in de nabijheid van de VINEX-locaties. Een ander effect van de ruimtelijke ordening is dat elders uitgekochte boeren de prijzen' opdrijven van landbouwgrond op de plaatsen waar zij zich willen (her)vestigen. De overheid beïnvloedt de prijs van landbouwgrond niet alleen via de ruimtelijke ordening maar ook door de verwerving van landbouwgrond voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

2.6 Algemene trends en ontwikkelingen

Naast deze meer sectorspecifieke trends is er een aantal algemene trends die van invloed zijn op de toekomstige positie van de Nederlands landbouw.

(Bio) technologische ontwikkelingen

Technologische vooruitgang was de motor achter de productiviteitsstijging van de landbouw in de naoorlogse periode. Hierdoor kon steeds meer worden geproduceerd met relatief steeds minder arbeid, grond en grondstoffen. Door het beschikbaar komen van nieuwe productietechnieken is ook de aard van het productieproces sterk veranderd. Hierdoor is een kloof ontstaan met het romantische beeld van het boerenambacht. De technologische ontwikkeling zal in de toekomst niet stoppen. En boeren blijven ondernemers die er belang bij hebben om de doelmatigheid van het productieproces te verbeteren en daarbij gebruik maken van de voortgaande ontwikkelingen op het gebied van bio- en informatietechnologie. Plantenveredeling gaat gewoon door, waarbij de aandacht verder zal verschuiven van productieverhoging naar nieuwe variëteiten. De rol van genetische modificatie in de landbouw zal naar verwachting beperkt zijn uit vrees om het vertrouwen van consument te verliezen. Dat geldt zeker voor de productie van voedsel. De afkeer van genetische gemodificeerd organismes (ggo's) zou tot gevolg kunnen hebben dat een deel van de consumenten vlees en zuivel eist waar geen ggo's aan te pas zijn gekomen. Aangezien dat vereist dat in de hele voedselketen ggo's worden uitgesloten, zal dat de productie aanzienlijk compliëren. Tegelijkertijd biedt het mogelijkheden voor producenten om zich te onderscheiden. Er is een spanning tussen burgers die willen kunnen kiezen voor ggo-vrij voedsel (wat kan betekenen dat er beperkingen worden gesteld aan toepassingen van ggo's) en burgers die ook willen kunnen kiezen voor ggo's (wat juist de mogelijkheid van ggo-vrij voedsel juist beperkt).

De effecten van de uitbreiding van de EU voor de landbouw

Door de toetreding zal de handel van de toetreders zich verder concentreren op de EU en zullen traditionele handelsrelaties aan belang inboeten. Door benutting van de eigen comparatieve voordelen treedt een productieverhuiving op die vooral de sterk beschermde producten betreffen: suiker, zuivel en rundvlees. Indien de toetredende landen het huidige GLB - inclusief productiequota - overnemen, zullen zij echter niet in staat zijn hun comparatieve voordelen ten volle te benutten. Mede daardoor zal de uitbreiding van de EU naar verwachting slechts marginale effecten hebben op de productieniveaus in de huidige EU (zie Van Tongeren et.al.,2001). De Europese Commissie verwacht voor 2008 ook geen grote verschuivingen van de handel met de kandidaatlidstaten (zie Europese Commissie, 2001).

De toekomst van de biologische landbouw

De productie en consumptie van biologische producten is nog beperkt van omvang maar groeiende. Eind 2001 waren er 1.510 primaire bedrijven die biologisch produceerden op in totaal 32.334 hectare. Dit is 1,7% van het totale areaal cultuurgrond in Nederland (bron: CBS). Met name de melkveehouderij neemt hiervan een groot deel in beslag. De biologische varkenshouderij en pluimveehouderij staan nog in de kinderschoenen: circa 1% marktaandeel (bron: LEI/Rabobank). In de plantaardige sector, met name akkerbouw, blijft de groei achter, mede omdat het moeilijk en duur is om voldoende arbeid te vinden voor deze arbeidsintensieve teeltwijze.

Biologische landbouw is grondgebonden. In de plantaardige productie zijn het gebruik van kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan. In de dierlijke productie komt de grondgebondenheid tot uiting in ruime huisvestingsnormen, een verplichte uitloop en in de verplichting dat het voer niet alleen biologisch is maar bij voorkeur ook afkomstig is van het eigen bedrijf. Verder gelden er strikte bepalingen inzake dierenwelzijn en veterinaire verzorging. De ruime huisvestingsnormen en de hoge kosten van biologisch voer maken een omschakeling naar de biologische landbouw kostbaar. Zeker omdat het na omschakeling onzeker is of de kosten kunnen worden terugverdiend. Aangezien de biologische landbouw per eenheid product meer grond en meer arbeid gebruikt, zal de kostprijs ook structureel hoger liggen dan in de reguliere landbouw. Dat geldt zeker in Nederland waar zowel grond als arbeid schaars zijn.

Voorlopig is voor de biologische landbouw een bescheiden rol weggelegd. Of de biologische landbouw in de verder gelegen toekomst een belangrijker rol zal kunnen spelen, bijvoorbeeld een aandeel van 10% of meer, is twijfelachtig. Het zal afhangen van verbeteringen in de aanbodstructuur (distributiekanaal, schaalvergroting en productdifferentiatie), maar ook van de bereidheid van de consument om meer te betalen voor het predikaat biologisch. En dat hangt mede af van het vertrouwen in de reguliere teelt.

Verdere liberalisering van de handel in landbouwproducten maakt biologische landbouw in Nederland minder aantrekkelijk omdat het prijsverschil met de concurrerende import - ook van biologische producten - naar verwachting toeneemt. Voor ontwikkelingslanden biedt verdere liberalisatie juist kansen omdat zij door de lage lonen een comparatief voordeel hebben voor de arbeidsintensieve, biologische landbouw.

Ontwikkelingen in marktstructuur

Bij de afnemers van agrarische producten is sprake van een toenemende concentratie waardoor de positie van de boer als zelfstandig ondernemer verandert. Het belang van de geïntegreerde detailhandel op de West-Europese markt neemt toe (zie De Bont et al., 2001). De vijf grootste retailers zijn in elk land goed voor 40 tot 70% van de markt. Deze inkoopcombinaties werken op Europees niveau samen en hebben winkels in verschillende landen. Voor een goede marktpositie is afstemming op hun wensen, en daarmee de wensen van de burgers en consumenten steeds belangrijker. Om van schaalvoordelen te profiteren neemt het aantal verwerkende industrieën af, of gaan industrieën steeds meer samenwerken. Naast schaalvoordelen vormt ketenbeheersing en -controle een trend die van grote invloed is op de marktstructuur.

Versnippering van de landbouwgronden

De ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) allerlei vormen van stedelijk grondgebruik heeft de afgelopen jaren gezorgd voor een vermindering van de oppervlakte cultuurgrond. De beperkte daling van het areaal heeft een wat grotere impact omdat veel niet-agrarische vormen van gebruik een schaduwwerking op de landbouw hebben (stankcirkels, geluidscontouren, verzuringscontouren, bufferzones rond natuur- en waterwingebieden). Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat het agrarisch cultuurland versnipperd raakt. Dat heeft twee soorten gevolgen. De eerste is dat in een versnipperde situatie verdere schaalvergroting van agrarische bedrijven op problemen kan stuiten. De tweede is dat boerenbedrijven steeds meer geïsoleerd moeten opereren. Dit kan op termijn gevolgen hebben voor hun voortbestaan, omdat een zekere mate van uitwisseling van kennis en machines gebruikelijk is in land- en tuinbouw. De bestaande agglomeratie-effecten in de nu nog wat grotere landbouwgebieden kunnen daardoor teloor gaan. Omvang en gevolgen van dit probleem zijn nog nauwelijks onderzocht, maar kunnen mede bepalend zijn voor de toekomstige concurrentiepositie van de sector in internationaal verband.

2.7 Een basisscenario voor 2010 bij ongewijzigd beleid

Op basis van de perspectieven van de Nederlandse landbouw zoals hiervoor geschetst is een basisscenario uitgewerkt waarin de ontwikkeling van de sector tot 2010 wordt weergegeven. Hiermee wordt beoogd om de beschouwingen in de voorgaande paragrafen te expliciteren. De scenarioschets is niet bedoeld als voorspelling, maar is een consistente en kwantitatief uitgewerkte toekomstschets van de Nederlandse landbouw voor de periode tot 2010. Consistent moet in dit verband zowel worden begrepen in termen van de eerdere discussie, als passend binnen een plausibel macro-economisch raamwerk.

Volumeontwikkelingen

Binnen de randvoorwaarden van het huidige beleid, is het geaggregeerde volumebeeld voor de Nederlandse landbouw er een van zeer lichte groei. Gemiddeld neemt het volume van de bruto productie met minder dan een half procent per jaar toe. Het volume van de toegevoegde waarde neemt, met 1% per jaar, iets meer toe. Een verklaring van deze discrepantie moet zowel worden gezocht in het continue streven van boeren en tuinders om steeds zuiniger met energie, kunstmest, bestrijdingsmiddelen, veevoer en andere intermediaire productiemiddelen om te gaan, als in het feit dat de economische ontwikkeling van onderdelen van de landbouw die verhoudingsgewijs veel grondstoffen gebruiken, zoals bijvoorbeeld de intensieve veehouderij, in ontwikkeling achterblijven bij de tuinbouw, een sector die verhoudingsgewijs minder grondstoffen gebruikt.

Het geaggregeerde beeld contrasteert scherp met de ontwikkelingen die tot aan het midden van de jaren negentig konden worden waargenomen; jarenlang kende de landbouw namelijk aanzienlijk hogere groeicijfers dan de rest van de economie. Van de drie grote onderdelen, de akkerbouw, de veehouderij en de tuinbouw vertoont alleen de tuinbouw enige groei (zie bijlage 3). In de akkerbouw is sprake van een stagnatie; en de veehouderij laat een lichte krimp zien.

De groei van de tuinbouw is vooral van de sierteelt afkomstig. Wel ligt het geraamde groeicijfer beduidend onder groeicijfers die, nog niet zo lang geleden, als 'normaal' voor de sierteelt werden beschouwd. De geprognosticeerde groei in het scenario is een weerspiegeling van de sterke concurrentiepositie van de Nederlandse tuinbouw. De komende jaren kan de sector profiteren van het langzaam opengaan van steeds meer markten. Maar het is ook een uitdrukking van de toenemende verzadiging van de belangrijkste afzetmarkten en de toenemende concurrentie die met het groter worden van de relevante markten samengaat.

Het scenariobeeld voor de akkerbouw ziet er minder florissant uit. Lage prijzen en claims op ruimte voor niet-landbouwactiviteiten, zoals recreatie, stedelijke uitbreidingen en infrastructuur, laten hier weinig ruimte voor expansie. De akkerbouw raakt bovendien nog grond kwijt aan de veehouderij. De teelt van granen en zetmeelaardappelen is niet erg rendabel in een zeer dichtbevolkt land. Milieumaatregelen alsmede toenemende concurrentie uit de landen van Midden- en Oost-Europa verhinderen bovendien een verschuiving naar de teelt van aardappelen. Opengrondtuinbouw, waaronder bollen en boomkwekerij vormen de bescheiden alternatieven. De geprojecteerde nulgroei van de bruto productie bij een afname van het areaal, impliceert dat de stijging van de hectareopbrengsten ook de komende 10 jaar nog door zal gaan.

Onder het huidige beleid lijkt er voor de veehouderij de komende jaren slechts krimp in het verschiet te liggen. De mestmaatregelen die in de eerste jaren van het nieuwe millennium hun beslag krijgen, leiden tot een afname van het aantal dieren in de intensieve veehouderij. Vooral het aantal varkens loopt terug: in 2010 zullen er nog maar 10,5 miljoen varkens in Nederland rondlopen, een vermindering met ruim 30% ten opzichte van het topjaar 1993. De pluimveestapel neemt af met zo'n 5%. Ook de vleesvee- en de schapenstapel worden getroffen door het mestbeleid. Bij een gelijkblijvend quotum zal ook het aantal stuks melkkoeien systematisch afnemen. De productie van de totale rundveehouderij zal dientengevolge iets krimpen. Een gunstig neveneffect is dat de milieuschade veroorzaakt door ammoniak en mest, af zal nemen.

Prijsontwikkelingen

Gecorrigeerd voor inflatie is er al decennia lang sprake van een structurele daling van de prijzen van landbouwproducten. De sterke stijging van de arbeidsproductiviteit wordt op die manier aan de afnemer van de producten doorgegeven. In de periode tot 2010 zal er, bij ongewijzigd beleid, geen einde aan dit proces komen. De prijsdalingen zullen niet voor alle takken even groot zijn. In het basisscenario laat de rundveesector de grootste prijsdalingen zien. Dit heeft te maken met de al geplande daling van de garantieprijzen voor zuivel met drie jaarlijkse stappen van 5%. Geaggregeerd bedraagt de prijsdaling iets meer dan 1% per jaar. Bij een inflatie van 2% zullen de nominale prijzen dus met iets minder dan 1% stijgen. De prijzen van het verbruik vertonen, per saldo, geen (reële) daling. Weliswaar zal de prijs van veevoeder iets naar beneden gaan, maar de 'winst' hieruit wordt ruwweg tenietgedaan door de (geringe) reële prijsstijgingen van bestrijdingsmiddelen en zakelijke diensten waarvan de sector gebruik maakt.

De implicatie van een en ander is dat de prijs van de toegevoegde waarde (reëel) jaarlijks met bijna 2,5% daalt. Samen met de geprojecteerde volumeontwikkelingen betekent dit ook een verdere afname van het aandeel van de landbouw in het BBP. In 2010 zal dit aandeel tot royaal onder de 2% zijn gedaald.

Inkomensontwikkeling

Achterblijvende prijs- en volumeontwikkelingen behoeven niet noodzakelijkerwijs samen te gaan met achterblijvende inkomens. Voor de landbouw zijn in dit verband met name twee ontwikkelingen van belang: de eerste betreft de directe inkomenssteun in een beperkt aantal sectoren en de tweede de arbeidsproductiviteitsstijging. Omdat de hoogte van de huidige directe inkomenssteun in nominale termen is vastgesteld, vindt er, ten gevolge van inflatie, een voortdurende erosie van de reële steun plaats. Daartegenover staat echter dat de verlaging van de prijssteun in de zuivel voor een deel gecompenseerd zal worden door directe inkomenssteun. Daarnaast is van belang dat het inkomen met steeds minder 'blijvers' behoeft te worden gedeeld. Bij een veronderstelde stijging van de arbeidsproductiviteit met ruim 3% per jaar, bedraagt de uitstroom van arbeid jaarlijks zo'n 2%. Het aantal bedrijven neemt overigens nog iets sneller af. De stijging van de arbeidsproductiviteit alsmede de (sterkere) afname van het aantal bedrijven zijn een uitdrukking van de dynamiek van de sector. Schaalvergroting en een verdere rationalisering van het productieproces zijn hiervan de belangrijkste trefwoorden. De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het scenario betekenen dat landbouwinkomens per capita in de projectieperiode een bescheiden reële groei zullen laten zien.

2.8 Een liberaliseringsscenario voor 2010 bij ongewijzigd beleid

In het basisscenario voor de Nederlandse landbouw zoals geschetst in de vorige paragraaf is verondersteld dat het markt- en prijsbeleid in 2010 in beperkte mate is afgebouwd, maar hoe zal de Nederlandse landbouw zich ontwikkelen onder een beleid gericht op een stapsgewijze afbraak van (bijna) iedere bescherming? De effecten op de institutionele omgeving van de sector van zo'n beleidswijziging zijn te onzeker voor een nauwkeurig en betrouwbaar antwoord. Wel kan, om de gedachten te bepalen, een globaal en beargumenteerd scenariobeeld worden geschetst.

Definiëring van het liberaliseringsscenario

Bij volledige liberalisatie worden alle vormen van prijs- en volumebeleid op EU-niveau afgeschaft. Voor de landbouw en de eraan verbonden delen van de voedingsmiddelenindustrie betekent dit dat er een einde komt aan het systeem van garantieprijzen, interventie- en quotaregelingen, invoerheffingen, uitvoersubsidies enz. Voor de akkerbouw en de rundveehouderij verandert er dan het meest; voor de niet-grondgebonden sectoren (de intensieve veehouderij en de tuinbouw) zijn de directe gevolgen minder groot: ze beperken zich tot de afschaffing van de, in het algemeen, lichte protectiemaatregelen aan de grens. In het liberaliseringsscenario wordt overigens niet verondersteld dat alle steun wordt afgeschaft. Kort samengevat ziet het beleid er in het liberaliseringsscenario van deze paragraaf als volgt uit:

- Verlaging van de prijzen naar wereldmarktniveau, met uitzondering van de garantieprijzen voor suiker.
- Verlaging van de garantieprijs voor suiker met 30%. Ook blijft het suikerquotum in tact.
- Afschaffing van de melkquota.
- Halvering van de huidige invoerbescherming en een verdubbeling van de 'minimum access', dat wil zeggen de verplichting om een bepaald percentage van de interne EU-consumptie in te voeren.
- Ter compensatie van de inkomenseffecten van de steunverlaging: een verhoging respectievelijk de instelling van inkomensvoetstukken zodat de ex ante negatieve inkomenseffecten voor ongeveer de helft worden gecompenseerd.
- Afbraak van de inkomenssteun met rond de 8% per jaar, te beginnen in 2005.

In de rest van deze paragraaf wordt onder liberalisatie de invoering van dit pakket van maatregelen verstaan. Van belang is dat de maatregelen geacht worden onderdeel te zijn van een wereldwijde WTO-overeenkomst gericht op het wegnemen van handelsbelemmerende maatregelen in de mondiale landbouw.

Gevolgen liberalisatie

De liberalisatiemaatregelen hebben als belangrijkste directe gevolg dat de internationale en nationale concurrentieverhoudingen veranderen. De toegang tot markten wordt vergroot en de nationale 'garantieprijsvangnetten' worden drastisch verlaagd. In de melkveehouderij kunnen veehouders bovendien hun productie weer uitbreiden zonder dat quotum bij een collega behoeft te worden gekocht.

Van belang voor de beoordeling van de effecten op de wat langere termijn is dat de landbouw een integraal onderdeel is van de rest van de Nederlandse economie. Dit betekent dat op de lange termijn arbeid en kapitaal op termijn niet aan de landbouw zijn gebonden: ze kunnen ook in andere sectoren van de economie emplooi vinden. Bij een structurele verslechtering van de beloning in de landbouw zal dit in een hoger tempo gebeuren dan in een situatie waarin dit niet het geval is, maar bij niet al te extreme prijseffecten zal dit nog steeds geleidelijk plaatsvinden.

De veronderstelde liberalisatie betekent dat de prijzen van de meeste producten zullen dalen ten opzichte van een situatie van ongewijzigd beleid. Wat betekent dit op de lange termijn voor de rentabiliteit van de landbouw? Afschaffing van het quotumrecht in de zuivel is niet aantrekkelijk voor de veehouders die in het bezit zijn van de quotumrechten (vermogensderving), maar vergroot de rentabiliteit voor intreders en uitbreiders. Verder zal een verlaging van de productprijzen, op termijn, eerder tot uitdrukking komen in een lagere beloning voor de factor grond dan voor de productiefactoren kapitaal en arbeid. Dit omdat de alternatieve aanwendingsmogelijkheden voor de meeste landbouwgronden beperkt zijn, terwijl arbeid en kapitaal de sector kunnen verlaten respectievelijk de mogelijkheid hebben om niet toe te treden. De hoge prijs voor grond en melkquotum vormen voor de Nederlandse landbouw als het ware een buffer die structurele prijsverlagingen opvangt. Natuurlijk geldt dit niet op de korte termijn. Vooral bedrijven met veel vreemd vermogen, komen bij een structurele prijsverlaging in financiële problemen. In het liberaliseringscenario is overigens verondersteld dat de inkomenseffecten van de liberalisatiemaatregelen de eerste jaren de helft worden opgevangen door inkomensvoetstukken.

De mate waarin de prijzen zullen dalen is met veel onzekerheid omgeven. Van belang is dat de liberalisatiemaatregelen onderdeel zijn van een mondiale ontwikkeling naar liberalisatie. Verwacht mag worden dat de wereldmarktprijzen bij liberalisatie zullen stijgen en ergens tussen de prijs in de landen met de hoogste steun en de huidige wereldmarktprijzen komen te liggen. De EU behoort tot de gebieden waarin de landbouw het meest gesteund wordt, dus ligt een daling van de prijzen in lijn der verwachting. Toch is niet voor alle producten de steun uitzonderlijk hoog. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat in het jaar 2000 de EU-steun aan de zuivel beneden het OESO-gemiddelde lag.

Bij een schatting van de concurrentie-effecten van liberalisatie moet bovendien nog in het oog worden gehouden dat ten eerste nationale en internationale transportkosten een natuurlijke concurrentiebarrière vormen; en ten tweede de concurrentie niet alleen betrekking heeft op het primaire producten maar, dikwijls, ook op de eerste verwerking. Om allerlei voor de hand liggende economische redenen ondergaan primaire producten eerst een bewerking alvorens ze internationaal worden verhandeld. Zo vindt maar heel weinig internationale handel in, zeg, suikerriet, levend vee of melk plaats. In plaats daarvan wordt gehandeld in suiker, vlees, boter en melkpoeder. De industrie waarin deze eerste verwerking plaatsvindt, is in de EU en ook in Nederland, gemeten naar mondiale maatstaven buitengewoon efficiënt.

Ondanks deze kanttekeningen is de breed gedeelde mening van degenen die zich met de gevolgen van liberalisatie voor de EU-landbouw hebben beziggehouden, dat de EU-landbouw bij liberalisatie terrein zal verliezen. Maar gezien de relatief beperkte afhankelijkheid van EU-steun en de efficiëntie van de Nederlandse landbouw zal dit vermoedelijk minder in Nederland het geval zijn. Vooral de minder productieve landbouwgebieden in Europa zullen bij afbraak van de steun productie in leveren.

Omdat in Nederland niet alle agrarische productierichtingen even sterk worden 'getroffen' en omdat de internationale concurrentiepositie van de verschillende productierichtingen uiteen loopt, zullen er in Nederland ook verschuivingen tussen de verschillende productierichtingen plaatsvinden. Zo lijkt de relatieve concurrentiepositie van akkerbouw na liberalisatie beduidend zwakker dan die van de melkveehouderij. Ondanks een vermindering van de ex ante winstgevendheid van de melkveehouderij bij afbraak van steun, kan er daarom toch een uitbreiding van de productie plaatsvinden omdat de positie van de akkerbouw meer verzwakt en de twee sectoren om dezelfde ruimte concurreren.

Voorgaande overwegingen zijn in het liberaliseringsscenario kwantitatief uitgewerkt (zie bijlage 3). Ten opzichte 2000 resulteert, op geaggregeerd niveau, in 2010 een marginaal kleinere landbouwsector. De verschillen in productievolume met de situatie onder het 'ongewijzigd beleidsscenario' vallen overigens mee: vergeleken met dit scenario is sprake van een 5% kleiner bruto productievolume. Grosso modo heeft dit kleine verschil twee achtergronden. Ten eerste vindt er ook bij ongewijzigd beleid een zekere erosie van de steun plaats. Bij ongewijzigd beleid dalen de garantieprijzen voor zuivel en wordt de bestaande steun nominaal constant gehouden. De liberalisatie-effecten treden dientengevolge voor een deel ook al bij ongewijzigd beleid op. Het negatieve volume-effect van lagere prijzen bij afschaffing van steun wordt bovendien voor een deel tenietgedaan doordat liberalisatie voor sommige onderdelen van de landbouw juist aanleiding is om de productie te vergroten. Dit laatste geldt voor de sierteelt en de melkveehouderij.

Voor de sector als geheel geldt dat bij liberalisatie het streven naar een efficiënter gebruik van inputs als veevoer, bestrijdingsmiddelen, kunstmest e.d. 'gewoon' door zal gaan, zeker gezien de lagere marginale opbrengsten. De ontwikkeling van het volume van de toegevoegde waarde wijkt daarom af van het bruto productievolume: gemiddeld laat het scenario een groei van het volume van de toegevoegde waarde van een half procent per jaar zien.

Prijzontwikkelingen

De opening van grenzen en de verlaging van garantieprijzen zullen de druk op de prijzen fors doen toenemen. Gemiddeld dalen de (reële) prijzen in het liberaliseringsscenario met 2% per jaar. Dat is bijna het dubbele van de daling bij ongewijzigd beleid. De druk op de prijzen is niet voor alle producten even groot. De akkerbouw en de veehouderij krijgen met de grootste prijsdalingen te maken. De prijsdruk in deze sectoren wordt zowel veroorzaakt door de verlaging van de garantieprijzen, met name voor suiker en zuivelproducten, als door de toenemende concurrentie uit derde landen. In de tuinbouw blijft de daling beperkt tot 1,5% per jaar. Hier treedt bij invoering van de liberalisatiemaatregelen vooral een toename van de concurrentiedruk uit derde landen op.

Het effect van liberalisatie op de inputprijzen is veel minder groot. Weliswaar daalt de prijs van de belangrijkste input (veevoer) meer dan bij ongewijzigd beleid, maar de prijzen van zakelijke diensten, kunstmest, energie en bestrijdingsmiddelenkosten ondervinden nauwelijks of in het geheel geen invloed van de overgang naar een liberaler landbouwbeleid.

De combinatie van aanzienlijk lagere productprijzen en nauwelijks dalende inputprijzen leidt er toe dat de prijs van de toegevoegde waarde, met 4%, veel sterker daalt dan de prijs van de bruto productie. Tezamen met de bescheiden volume toename betekent dit ook dat, in Euro's van 2000, de toegevoegde waarde van de landbouw fors daalt: van ongeveer 9 miljard in 2000 naar tot 6,2 miljard in 2010. Uitgedrukt als een percentage van het bruto nationale product neemt het economische belang van de landbouw daarom sterk af. Bij een gemiddelde groei van het BBP met 2,5% per jaar, zakt het aandeel van de landbouw van iets boven de 2% in 2000 tot nauwelijks meer dan 1% in 2010. Binnen de onderscheiden agrarische productierichtingen is de tuinbouw dan, met een aandeel van bijna 60%, veruit de belangrijkste productierichting.

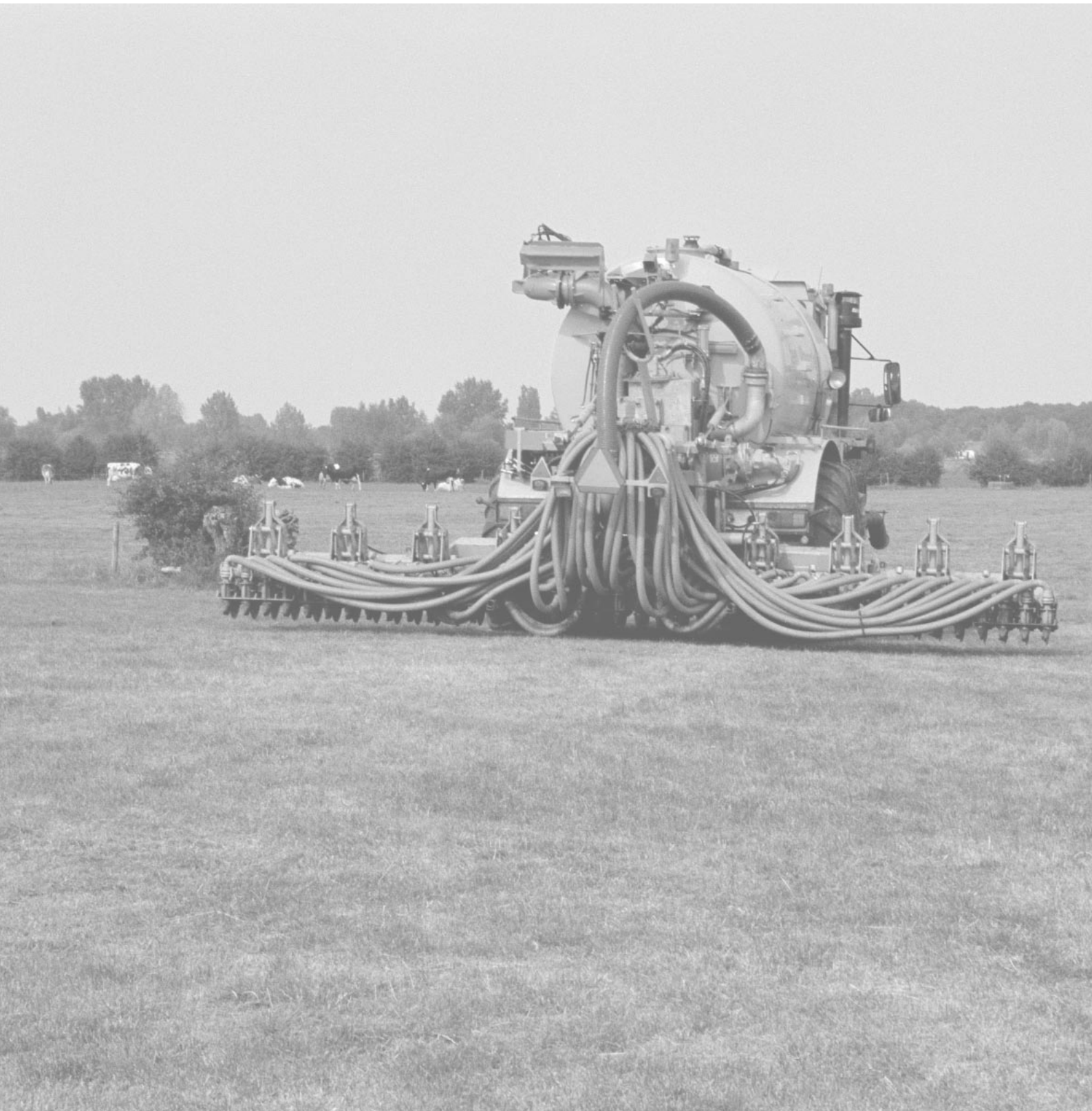
Hoewel de melkveestapel groter is dan bij 'ongewijzigd beleid', is het effect van de krimp van de vleesveestapel door de liberaliseringsmaatregelen groter. Daarom is de rundveestapel in het liberaliseringsscenario kleiner dan in het scenario met ongewijzigd beleid. Omdat de concurrentiepositie van de intensieve veehouderij bij liberalisatie nog meer onder druk komt, is sprake van een grotere krimp van de varkens- en pluimveestapel dan bij ongewijzigd beleid. Verhoudingsgewijs neemt het aantal stuks pluimvee het meeste af.

Inkomensontwikkeling

Exclusief directe inkomensvoelers, daalt de (reële) beloning voor de productiefactoren kapitaal, arbeid en grond bij liberalisatie in de scenarioperiode met 2,7 miljard Euro ofwel met ongeveer 30%. In het basisscenario is daarentegen sprake van een daling met 'slechts' 1,1 miljard Euro ofwel met iets meer dan 12%. Het verschil van 1,6 miljard Euro is het toegevoegde waarde effect van liberalisatie.

Mag verwacht worden dat bedrijven hierdoor in de problemen zullen komen? Voor een aantal bedrijven zal dit zeker het geval zijn. Vooral voor bedrijven die voor een groot deel gefinancierd zijn met vreemd vermogen, met melkquotum en grond als onderpand, zal het een stuk moeilijker worden om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Het probleem zal enigszins worden verzacht doordat de veronderstelde liberalisatiemaatregelen gepaard zullen gaan met tijdelijke inkomensvoelers. In eerste instantie worden de liberalisatie-effecten op de inkomens hierdoor gehalveerd. Zoals eerder werd beargumenteerd, zullen bij liberalisatie de prijzen van de niet-alternatieve productiemiddelen, grond en melkquota, dalen. De melkquota verliezen zelfs hun waarde. Omdat er door vererving jaarlijks een deel van de waarde van productiemiddelen de landbouw uitstroomt, zal bij daling van de productprijzen, deze 'autonome' uitstroom verminderen. Ook dit draagt bij aan een (structurele) verlaging van de negatieve inkomenseffecten van liberalisatie.

Behalve deze 'autonome' uitstroming van middelen via vererving, vindt er ook een uitstroming plaats doordat jaarlijks een aanzienlijk aantal 'bewuste uittreeders' door de sector worden uitgekocht. Bij lagere prijzen voor grond en melkquotum, zijn ook hiervoor minder middelen nodig. Desalniettemin lijkt het niet aannemelijk dat deze drie effecten de inkomenseffecten van liberalisatie geheel teniet doen. Bijgevolg mag worden verwacht dat er een extra prikkel is voor productiemiddelen om de landbouw te verlaten respectievelijk om niet tot de sector toe te treden (potentiële opvolgers). Blijvers die, vanwege de lagere grondprijzen en de afschaffing van de melkquota, willen uitbreiden zullen hiervan profiteren. Daarom mag worden verwacht dat de liberalisatiemaatregelen het proces van herstructurering zullen versnellen. In het liberaliseringsscenario bedraagt de jaarlijkse uitstroom van arbeid 3%, tegen 2% bij voortzetting van het ongewijzigd beleid. In de periode van 10 jaar die het liberaliseringsscenario beschrijft, daalt het aantal arbeidsplaatsen van 224.000 naar 165.000.



3 DE DUURZAAMHEID VAN DE LANDBOUW IN 2010

Het vorige hoofdstuk schetste een beeld van de economische positie van de landbouw in 2010 uitgaande van ingezet beleid en een aantal autonome trends. Dit hoofdstuk zoomt in op de ontwikkeling van de problemen waarmee de landbouw mee worstelt. Gaat het de goede kant op, en in welk tempo?

3.1 Mest en ammoniak



Als bijproduct van de landbouw komen mineralen in het grond- en oppervlaktewater terecht en verdwijnt ammoniak in de lucht. Door de omvangrijke veestapel is de productie van mest en de uitstoot van ammoniak groot. Vooral in de periode 1950-1985 is de milieubelasting sterk toegenomen. Als gevolg hiervan is een aantal niet-landbouwkundige functies van water, lucht en bodem in gevaar gekomen. De emissies van mineralen en ammoniak zijn sinds het midden van de jaren tachtig gedaald. Voor een deel moeten die reducties op het conto van het mest- en ammoniakbeleid worden geschreven. Voor een ander deel zijn ze het bijproduct van het Europese quotumbeleid in de melkveehouderij.

Belasting van het milieu met de mineralen stikstof en fosfaat leidt tot:

- a een vermindering van de kwaliteit van het grondwater voor de drinkwatervoorziening;
- b een vermindering van de ecologische kwaliteit door verstoring van ecologische processen en een vermindering van de biodiversiteit van water en bodem.

a Kwaliteit van het grondwater voor drinkwater

Een goede kwaliteit van het grondwater is van belang voor de drinkwatervoorziening en indirect voor de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. De kwaliteit van het grondwater wordt bedreigd door nitraat dat wordt gevormd door stikstof dat niet door gewassen wordt opgenomen. Voor nitraat in grondwater is de doelstelling maximaal 50 mg nitraat per liter. Dit is een internationaal erkende WHO-standaard voor drinkwater. Deze strenge norm voor grondwater is een beleidsmatige keuze om de norm voor drinkwater maatgevend te laten zijn voor al het grondwater. Daarmee is een maximale invulling gegeven aan het voorzorgsprincipe. Het risico dat de norm voor nitraat in drinkwater wordt overschreden is afhankelijk van de hoeveelheid stikstof die de landbouw per saldo toedient aan de bodem, maar ook van de bodemsoort en het grondwaterpeil. Organische stoffen in de bodem kunnen namelijk nitraat omzetten in het onschuldige luchtstikstof (N_2). Dit staat bekend als denitrificatie of nitraatafbraak. Voor grond met veel organische stof en een hoge grondwaterstand, bijvoorbeeld veengronden, is het nitraat-probleem daardoor klein tot zelfs afwezig. Dit in tegenstelling tot droge zand- en lössgronden waar de problemen het grootst zijn omdat ze relatief weinig organische stof bevatten en de grondwaterstand laag is. Wel geeft denitrificatie andere ongewenste effecten, namelijk toename van de hardheid van drinkwater en het vrijkomen van zware metalen.

In de evaluatie van de Meststoffenwet 2002 (zie Milieu- en natuurplanbureau, 2002) wordt geconstateerd dat in 2000 – met uitzondering van de droge zandgronden die een belangrijk deel van het landbouwareaal uitmaken – het voor de drinkwatervoorziening relevante grondwater voldoet aan de norm van 50 mg nitraat per liter. Daarbij geldt dat de piekbelasting van nitraat in de periode in 1980-1990 het grondwater op 15 tot 30 meter nog niet heeft bereikt. Verwacht wordt dat dit in de nabije toekomst gaat gebeuren, met als onzekere factor de mate van nitraatafbraak.

Ecologische kwaliteit van bodem en oppervlaktewater

Voor het bereiken van natuurdoelstellingen is de kwaliteit van het oppervlaktewater meer bepalend dan de kwaliteit van het grondwater. Door toediening van stikstof en fosfaat wordt de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater aangetast: een vermindering van de biodiversiteit, een ontregeling van de ecologische kringlopen, algenbloei en vertroebeling van het oppervlaktewater. Voor het verbeteren van de ecologische kwaliteit van het zoete oppervlaktewater is de reductie van de fosfaatbelasting door de landbouw van groter belang dan de reductie van de hoeveelheid nitraat. Door de huidige belasting met fosfaat is de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater veelal matig of slecht (zie Milieu- en natuurplanbureau, 2002). Fosfaat wordt – in tegenstelling tot nitraat – niet afgebroken waardoor in de afgelopen decennia een fosfaatvoorraad is opgebouwd. De hieraan verbonden belasting zal nog decennia zal doorgaan. Wanneer toediening van fosfaat door bemesting nu zou worden stopgezet, dan zal het nog

meer dan 100 jaar duren voordat het natuurlijk evenwicht hersteld is. Complicerend bij het vaststellen van het einddoel is dat er geen normen zijn voor het oppervlaktewater op basis van ecologische overwegingen en dat er geen wetenschappelijke basis is om de drinkwaternorm daarvoor te hanteren. Er is nog onvoldoende kennis over de relatie tussen nutriëntenbelasting en ecologische kwaliteit (Zie Adviescommissie van Deskundigen in: Milieu- en natuurplanbureau, 2002).

Instrumenten van het mestbeleid

De overheid streeft er naar met het mestbeleid de hiervoor beschreven milieubelasting terug te dringen. De drie belangrijkste instrumenten voor de overheid om de mineralenverliezen in de landbouw te verminderen zijn mestproductierechten/dierrechten, MINAS en het stelsel van mestafzetcontracten.

Mestproductierechten/dierrechten

De mestproductierechten werden in 1987 geïntroduceerd met als doel de uitbreiding van de veestapel te voorkomen. In recente jaren zijn de mestproductierechten voor varkens en pluimvee omgezet in respectievelijk varkensrechten en pluimveerechten. Voor de overige diersoorten bestaan deze mestproductierechten nog steeds: voor elke hectare mag maximaal 125 kg aan fosfaat worden geproduceerd. Intensieve veehouders mogen hun veestapel in beginsel niet uitbreiden. Ze mogen wel van andere veehouders 'mestproductierechten' of 'dierrechten' kopen om uit te breiden. Bijvoorbeeld van bedrijven die ophouden te bestaan. Bij elke transactie neemt de overheid een bepaald percentage van die rechten in. Op die manier slinkt de veestapel geleidelijk. Daarnaast heeft de overheid specifiek voor de varkenshouderijen verplichte inkrimping doorgevoerd. Varkenshouders moesten in 1998 het aantal varkensplaatsen op hun bedrijf met 10% verminderen. Bovendien heeft de overheid zelf 'rechten' opgekocht om vermindering van de veestapel en daarmee een vermindering van het fosfaat- en stikstofoverschot te realiseren.

Mineralenaangiftesysteem

Het mineralenaangiftesysteem (MINAS) werd in 1998 van kracht en is ontwikkeld vanwege de beperkingen van het in 1987 geïntroduceerde systeem van de mestboekhouding. MINAS beoogt meer recht te doen aan de verschillen tussen bedrijven en bedrijven meer ruimte te laten om te bepalen hoe de mineraalverliezen worden teruggedrongen. MINAS werkt daarom met doel- in plaats van middelvoorschriften. MINAS verplicht individuele agrariërs tot de aangifte van de aan- en afvoer op bedrijfsniveau van de mineralen stikstof en fosfaat en een eventueel overschot daarvan. Jaarlijks dient het bedrijf de resultaten te rapporteren. Aan- en afvoer dienen met elkaar in evenwicht te zijn, met in acht name van een verliesnorm. De toegestane verliesnormen zijn in de tijd aangescherpt (zie tabel 3.1). In 2002 moet een keuze worden gemaakt voor de verliesnormen zoals die gaan gelden voor 2003 en verder.

Bij overschrijding van de verliesnorm moet de boer een heffing betalen. De heffing is zo hoog dat het voor ondernemers goedkoper is om maatregelen te treffen in de bedrijfsvoering waardoor het overschot lager is dan de verliesnorm. Ook kan overtollige mest worden afgezet bij derden.

Tabel 3.1 Verlies- en aanvoernormen in het mestbeleid

	2001	2002	vanaf 2003*
(MINAS) Fosfaatverliesnorm (kg P ₂ O ₅ /ha)	35	25	20
(MINAS) Stikstofverliesnormen (kg N/ha),			
grasland algemeen	250	220**	180**
bouwland, klei en veen	150	150	100
bouwland zand	125	110**	100**
(MAO) Stikstofaanvoernorm dierlijke mest (kg N/ha) grasland	-	300	250***
idem, bouwland	-	170	170

* In 2003 gelden de voorlopige eindnormen voor fosfaat en stikstof.

** Voor droge gronden (gronden met een lage grondwaterstand) gelden scherpere normen: 190 respectievelijk 140 voor grasland en 100 respectievelijk 60 voor bouwland

*** De Nitraatrichtlijn stelt 170.

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten (MAO's)

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten (MAO's) is aanvullend op MINAS. MINAS heeft als doel het verlies van mineralen te beperken tot de verliesnorm en zodoende de achterliggende milieudoelstellingen te realiseren. De Europese Nitraatrichtlijn volgt - voor hetzelfde achterliggende doel - een andere benadering, namelijk door (maximum) aanvoernormen voor stikstof dwingend voor te schrijven. Om vooraf te garanderen dat er voldoende afzetmogelijkheden zijn voor dierlijke mest, is met ingang van 1 januari 2002 het stelsel van MAO's in werking getreden. In dit stelsel wordt een relatie gelegd tussen de grond en de hoeveelheid dierlijke mest die volgens de normen van de Nitraatrichtlijn mag worden uitgereden. De mest die volgens de normen niet op eigen grond mag worden uitgereden moet worden afgezet bij een ander. Dit laatste moet worden vastgelegd en gemeld bij Bureau Heffingen door middel van een mestafzetovereenkomst. Een essentieel verschil tussen MINAS en het stelsel van MAO's is dat dit stelsel vooraf garandeert dat de mestproductie in evenwicht is met de mestafzetmogelijkheden, terwijl MINAS bepaalt welke meststoffen (dierlijke mest en stikstofkunstmest) daadwerkelijk op de arealen kunnen worden uitgereden. Een veehouder die op grond van het stelsel van MAO's een mestafzetcontract moet afsluiten, zal deze mest alleen leveren als hij zijn mest volgens MINAS niet op zijn grond mag uitrijden. Een mestafzetcontract waarbij geen mest wordt geleverd staat bekend als een 'loos' contract. Het stelsel van MAO's stelt wel grenzen aan de mest die landelijk geplaatst kan worden. Dit maximum staat bekend als de mestplaatsingscapaciteit, en die hangt af van:

- De mest die op het mestproducerende bedrijf kan worden geplaatst. Naast het beschikbare areaal is de aanwendnorm hiervoor de belangrijkste factor;
- De mest die op de mestontvangende bedrijven kan worden geplaatst. Belangrijke factoren – naast de omvang van het areaal - zijn de aanwendnorm en de bereidheid om mest te ontvangen. Deze tekenbereidheid zal afhangen van de kwaliteit van de mest, de prijs van kunstmest, maar ook van de hoogte van de vergoeding. Ook MINAS is van invloed omdat MINAS bepaalt of de mest ook daadwerkelijk geleverd wordt;
- De export van mest en de verwerking van mest buiten de landbouw.

De krapte op de mestmarkt is van grote invloed op zowel de tekenbereidheid als de export en verwerking van mest.

In het stelsel van MAO's hanteert Nederland voor grasland een norm van 250 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare. Dat is een 'derogatie' ten opzichte van de aanvoernorm uit de Nitraatrichtlijn die 170 kg stikstof per hectare bedraagt. De onderbouwing van het derogatieverzoek is dat gras onder Nederlandse omstandigheden van klimaat en management meer dan 250 kg stikstof uit dierlijke mest kan opnemen. De Europese Commissie en het Nitraatcomité moeten deze derogatie beoordelen.

De omvang van de mestproblemen in de scenario's

In het vorige hoofdstuk zijn twee scenario's geschetst voor de ontwikkeling van de veestapel. Wat betekenen die ontwikkelingen voor de productie van stikstof respectievelijk fosfaat? Om daar een indruk van te geven is, uitgaande van schattingen van de excretie per dier in 2003 berekend hoeveel fosfaat en stikstof globaal wordt geproduceerd. Door deze stikstofproductie te vergelijken met de hoeveelheid stikstof die volgens MINAS respectievelijk MAO mag worden toegediend - de mestplaatsingscapaciteit - kan worden vastgesteld of er tekorten of overschotten ontstaan op de mestmarkt. Daarbij is uitgegaan van de mestplaatsingscapaciteit in 2003. Dit impliceert dat is verondersteld dat het derogatieverzoek wordt toegestaan (zie box *Mogelijke gevolgen afwijzing verzoek tot derogatie van de Nitraatrichtlijn*). Door de daling van het areaal daalt de mestplaatsingscapaciteit in 2010, maar daar staat tegenover dat ook de mestproductie wordt overschat omdat de excretie per dier zal afnemen. Benadrukt dient te worden dat de omvang van de plaatsingsruimte – zoals aangegeven – mede afhankelijk is van de situatie op de mestmarkt, en daarmee van de tekenbereidheid en de mogelijkheden tot export en verwerking van mest.

Mogelijke gevolgen afwijzing verzoek tot derogatie van de Nitraatrichtlijn

In de Nitraatrichtlijn wordt voorgeschreven dat op alle landbouwpercelen niet meer dan 170 kg stikstof uit dierlijke mest wordt uitgereden. Nederland wil echter voor het graslandareaal - de helft van het landbouwareaal - uitgaan van 250 kg stikstof. Het niet toekennen van dit verzoek tot derogatie van de Nitraatrichtlijn zal leiden tot een aanscherping van het mestbeleid.

Wanneer alleen de MAO-aanwendnormen - en dus niet de MINAS-verliesnormen - worden aangepast, dan is het gevolg dat de landelijke mestplaatingscapaciteit conform MAO vermindert. Volgens berekeningen van het LEI vermindert bij een aanscherping van de MAO-aanwendnorm tot 170 kg per hectare de mestplaatingscapaciteit met ongeveer 60 mln kg stikstof. Dat heeft tot gevolg dat de kosten van mestafzetcontracten sterk zullen stijgen. Grondeigenaren die nog over plaatsingsruimte beschikken, worden dan aangemoedigd om die ruimte aan te bieden. Het paradoxaal is dat de omvang van de hoeveelheid mest die wordt uitgereden over de arealen niet hoeft te veranderen omdat deze door MINAS wordt gereguleerd. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat de Europese Commissie met deze oplossing akkoord gaat. In dat geval zal het niet toekennen van derogatie ertoe leiden dat niet alleen de MAO-aanwendnorm wordt aangescherpt, maar ook dat die ex post gaat gelden op areaalniveau. Daarmee vervalt het bestaansrecht van MINAS omdat daarmee aanwendnormen in de plaats komen van verliesnormen en veehouders geen stimulans meer hebben om stikstofverliezen tegen te gaan. Ook deze invulling kan tot paradoxale situaties leiden omdat een veehouder die veel stikstof nodig heeft een deel van zijn dierlijke mest moet afvoeren en tegelijkertijd kunstmest moet gebruiken om aan zijn stikstofbehoefte te voorzien.

Wat betekent het scenario van aangescherpte aanwendnormen op areaalniveau voor de veestapel? Indien Nederland verplicht wordt tot aanscherping van de aanwendnorm tot 170 kg per hectare conform de Nitraatrichtlijn, daalt zoals eerder opgemerkt de mestplaatingscapaciteit met 60 mln kg stikstof. Het mestoverschot dat hierdoor ontstaat kan op verschillende manieren worden weggewerkt:

- *Een deel kan worden weggewerkt door de nog beschikbare MAO-plaatingsruimte te benutten. Volgens Staalduinen (2002, p. 61) is er in 2003 nog 8 mln plaatsingsruimte voor MAO stikstof beschikbaar.*
- *Een deel zal worden weggewerkt door dat de tekenbereidheid en daarmee de mestplaatingsruimte toeneemt. Volgens Staalduinen (2002, p. 52) kan de tekenbereidheid bij een grotere vraag naar MAO's de mestplaatingsruimte met 18 mln kg vergroten.*
- *Een beperkt deel kan worden geëxporteerd. Op basis van Staalduinen (2002, p. 47) lijkt 3 mln kg MAO stikstof een redelijke schatting.*

Op grond van het voorgaande is de niet plaatsbare hoeveelheid MAO-stikstof ongeveer 30 mln kg. In de veronderstelling dat rundveehouderijbedrijven een sterkere concurrentiepositie hebben dan de intensieve veehouderij, dient die 30 mln te worden door opgebracht door een inkrimping van de varkens- en pluimveestapel. In 2003 wordt er naar schatting van Staalduinen (2002) 65 mln kg MAO stikstof door varkens geproduceerd en 38 mln kg door pluimvee. Een relatief groot deel van de vermindering zal voor rekening komen van een reductie van de varkensstapel omdat tweederde van de pluimveebedrijven geen gevolgen ondervindt van het niet toekennen van de derogatie omdat zij hun mest exporteren. Hiermee rekening houdend kan een reductie van de stikstofproductie van 30 mln kg worden gerealiseerd door de gehele varkensstapel en eenderde van de pluimveestapel. Bij een vergelijkbare concurrentiepositie betekent dit een daling van de varkensstapel met 35 tot 40% en de pluimveestapel met 10 tot 15% ten opzichte van het aantal dieren dat in Staalduinen (2002) voor het jaar 2003 is geschat.

Het blijkt dat bij de gehanteerde uitgangspunten in het basisscenario ruimte ontstaat op de mestmarkt. Dat betekent dat de MINAS- en MAO-normen zelfs enige groei van de veestapel toestaan. In het liberaliseringscenario is sprake van afschaffing van de melkquota waardoor het aantal melkkoeien zodanig toeneemt dat de mestplaatsings-capaciteit maximaal wordt benut (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2: Mestplaatsingscapaciteit en mestproductiecapaciteit in 2010 (in mln kg)

	Mestplaatsingscapaciteit	Mestproductie
MINAS stikstof		
Basisscenario	468	450
Liberaliseringscenario	468	472
MAO stikstof		
Basisscenario	366	341
Liberaliseringscenario	366	361
MINAS fosfaat		
Basisscenario	158	152
Liberaliseringscenario	158	156

Bron: IBO-secretariaat op basis van LEI/RIVM

Ammoniak

Ammoniak (NH₃) die vervluchtigt uit mest en vervolgens weer neerslaat (depositie) leidt tot negatieve effecten op de natuur. De omvang van het ammoniakprobleem hangt - net als het mineralenprobleem - samen met de omvang van de veestapel en met de hoeveelheid stikstof die in kunstmest en veevoer van elders wordt aangevoerd. De ammoniakemissie uit dierlijke mest wordt beïnvloed door de manier en het tijdstip waarop de mest op het land wordt uitgereden, de huisvesting van de dieren, de opslag van de mest en de weidegang. Evenals de mineralenoverschotten, gaat ook de emissie van ammoniak de laatste jaren omlaag. Sinds de top in het midden van de jaren tachtig is de uitstoot van ammoniak uit de landbouw met circa 30% verminderd (Milieubalans, 2001, p.74). Vooral de aanpassingen van de mestaanwending hebben hieraan bijgedragen.

Ammoniakbeleid

Het Ammoniakbeleid is er met name op gericht om met middelvoorschriften de emissie van ammoniak uit stallen, mestopslagen en bij mesttoediening te voorkomen. Het ammoniakbeleid zal de komende jaren worden aangescherpt, vooral door strengere voorschriften inzake emissiearme mestaanwending en huisvesting van dieren. Naast het beleid gericht op beperking van de emissies in heel Nederland, is er een zoneringsbeleid in en rondom de kwetsbare natuurgebieden. Dit zoneringsbeleid betekent dat in de natuurgebieden en in zones van 250 meter daaromheen geen vestiging van veehouderijbedrijven mogelijk is en dat uitbreiding van bestaande intensieve (varkens- en pluimvee-)bedrijven aan beperkingen is gebonden. Voor bestaande melkveebedrijven geldt een soepeler regime bij uitbreidingswensen. Dit milieubeleid wordt in de veeconcentratiegebieden in Oost- en Zuid-Nederland ondersteund door de zogenaamde reconstructie van de concentratiegebieden. De Reconstructiewet concentratiegebieden ondersteunt een ruimtelijke herinrichting. Daarbij worden ook zogenaamde extensiveringsgebieden onderscheiden waar wonen en natuur het primaat krijgen boven landbouw. De ammoniakzones zullen in deze regio's deel uitmaken van de extensiveringsgebieden.

De ontwikkeling van de ammoniakemissie in de scenario's

In tabel 3.3 is de ontwikkeling van de ammoniakemissie weergegeven, uitgaande van de veestapel in de twee scenario's en de door het RIVM geraamde excretie per dier in 2010.

Tabel 3.3: Ontwikkeling van ammoniak in de landbouw (in mln kg)

1980	204
1990	210
2000	134
2010 Basisscenario	110
2010 Liberaliseringscenario	109

Bron: IBO-secretariaat op basis van LEI/RIVM

In de Europese NEC-richtlijn (National Emission Ceilings) is voor het jaar 2010 voor Nederland een nationaal emissieplafond van 128 mln kg ammoniak afkomstig uit alle bronnen voorgeschreven. Dit EU-emissieplafond is voor Nederland een resultaats-verplichting. In het NMP4 is gekozen voor het scherper stellen van de nationale emissiedoelstellingen als inspanningsverplichting, namelijk 100 mln kg ammoniak in 2010. Uitgaande van ammoniakemissies uit industrie, consumenten en verkeer van maximaal 14 mln kg, geldt voor de landbouw een resultaatsverplichting van maximaal 114 mln kg, en een inspanningsverplichting van maximaal 86 mln kg. In de scenario's wordt de resultaatsverplichting wél, maar de inspanningsverplichting niet gerealiseerd. Bij het bereiken van de nationale norm kunnen nog problemen zijn op regionaal of lokaal niveau.

Concluderend

Door de daling van de veestapel zal de mestproductie en daarmee de emissie van fosfaat en stikstof (in de vorm van nitraat en ammoniak) afnemen. Ondanks de daling van de productie van stikstof, kan in gebieden met gevoelige bodems sprake zijn van overschrijding van de nitraatnorm voor grondwater. Het fosfaatprobleem zal niet verminderen omdat de daling in productie van fosfaat nauwelijks effecten heeft op de voorraad fosfaat in de bodem. Hervorming van het GLB en handelsliberalisatie zal ertoe leiden dat er meer spanning is op de mestmarkt. In de scenario's wordt de resultaatsverplichting voor ammoniak wél, maar de inspanningsverplichting niet gehaald.

3.2 Bestrijdingsmiddelen



De Nederlandse plantaardige sector kenmerkt zich door intensieve teeltsystemen met een verhoudingsgewijs hoog gebruik van bestrijdingsmiddelen.

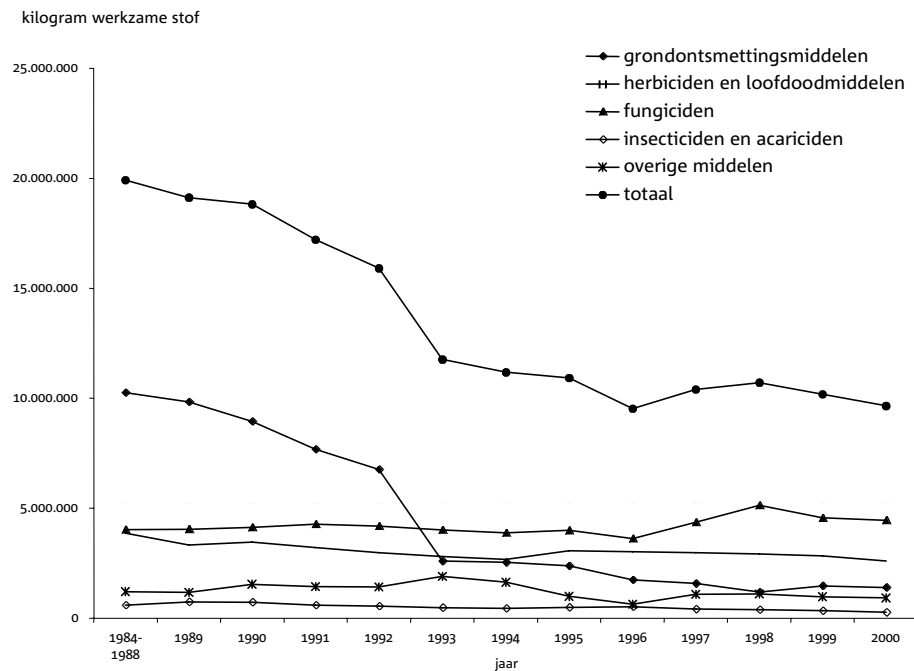
Het doel van deze voornamelijk chemische middelen is om onkruiden, ziekten en plagen te bestrijden die tot een derving van opbrengsten leiden en/of een aantasting van de kwaliteit van het product. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen leidt tot een belasting van het milieu en levert daarnaast risico's op voor de volksgezondheid. Hierbij moet met name worden gedacht aan de vele middelen die in het oppervlaktewater terechtkomen en de achterblijvende restanten op voedingsmiddelen. Uitspoeling van middelen in het grondwater leidt tot extra kosten voor waterleidingbedrijven. Milieumetingen laten zien dat normen voor oppervlaktewater en grondwater regelmatig worden overschreden. De milieubelasting verschilt per teelt en doordat de teelten met een hoog gebruik niet gelijkmatig verdeeld over Nederland zijn verdeeld, concentreren de problemen zich in bepaalde regio's. Voorbeelden hiervan zijn de glastuinbouw in het Westland, de bloembollenteelt achter de duinen en zetmeelaardappelen in de Veenkoloniën.

Hoewel de consument zich zorgen maakt over eventuele gezondheidsrisico's van residuen van gebruikte bestrijdingsmiddelen zijn er niet of nauwelijks problemen met te hoge residuwaarden op levensmiddelen.

Het verbruik van bestrijdingsmiddelen is aanzienlijk lager dan in de jaren 80, maar blijkt lastig terug te dringen. In het kader van het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJPG) was afgesproken om de afgesproken hoeveelheid middelen (in kilogrammen actieve stof) in 2000 te halveren, maar alleen voor grondontsmettingsmiddelen is deze doelstelling gerealiseerd. Het realiseren van die laatste doelstelling was mede mogelijk omdat de wettelijke verplichting tot grondontsmetting is komen te vervallen.

De vermindering op teeltniveau is voor een deel tenietgedaan door verschuivingen binnen het productiepakket. Zo heeft de bloembollenteelt zich sinds 1990 zich uitgebreid met 40%, zaauijen met 50% en pootaardappelen met 15%. Mede daardoor daalde het verbruik sinds het midden van de jaren negentig trager dan in de periode daarvoor.

Figuur 3.1: Verbruik van bestrijdingsmiddelen



Bron: LEI

Een belangrijke reden dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen zo lastig is terug te dringen is dat het onlosmakelijk verbonden is met de huidige bedrijfsvoering. De intensieve teelten vragen nadrukkelijk om de toepassing van bestrijdingsmiddelen om het niveau en de kwaliteit van de productie veilig te stellen. Hiermee wordt voldaan aan de toegenomen consumentenwens naar 'goed ogende' producten. Daarnaast is er sprake van teelten die verhoudingsgewijs veel bestrijdingsmiddelen vragen omdat de Nederlandse klimaatomstandigheden niet optimaal zijn, zoals bijvoorbeeld fruitteelt. Daarbij is voor de telers sprake van een afweging tussen het risico van een mindere oogst en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De individuele ondernemer heeft een economische prikkel om eerder teveel dan te weinig bestrijdingsmiddelen te gebruiken. De negatieve effecten van het (overmatig) gebruiken van middelen treffen niet zozeer de individuele gebruiker, maar de sector als geheel en de samenleving. Een groot probleem bij het terugdringen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen is dat de naleving van de voorschriften lastig is te controleren.

De tekortschietende daling van het middelenverbruik en de aanhoudende afhankelijkheid van chemische middelen is aanleiding voor de overheid om in de toekomst niet langer via convenanten maar met een meer individuele benadering het verbruik terug te dringen. Het idee is om door preventieve maatregelen en/of de toepassing van niet-chemische technieken het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen terug te brengen. Dit staat bekend als 'geïntegreerde' teelt. Een dergelijke aanpak zou moeten worden gestimuleerd door bedrijven te certificeren met als bijkomend voordeel dat de naleving van de bestaande wetgeving verbetert. Dit beleid moet de komende jaren nog verder vorm worden gegeven.

In 2004 zal het nieuwe bestrijdingsmiddelenbeleid worden geëvalueerd. Indien blijkt dat minder dan 90% van de bedrijven met plantaardige productie per 2005 zal zijn gecertificeerd, zullen per 1 januari 2005 wettelijke maatregelen worden getroffen. Daartoe zal in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 de mogelijkheid worden opgenomen dat vanaf 1 januari 2005 chemische gewasbeschermingsmiddelen alleen gebruikt mogen worden op bedrijven die zijn gecertificeerd volgens de eisen van geïntegreerde gewasbescherming.

Hoe hoog zal het verbruik van bestrijdingsmiddelen in 2010 zijn? Duidelijk is dat uitgaande van het bestaande beleid de milieuwinst beperkt zal zijn. Er zijn indicaties dat bij de uitvoering van het nieuwe beleid de milieuwinst in 2010 - ten opzichte van 1998 - naar verwachting ruim 90% zal bedragen (zie Buurma et al, 2000). Dit is echter uitgaande van voldoende naleving, waarvan het de vraag is of dat zal worden bereikt. De verwachting is dat door de certificatie van bedrijven de naleving van het beleid geleidelijk zal verbeteren en bovendien voor een extra reductie van 5% zal zorgen. Daarmee zou een totale reductie van 95% moeten worden gehaald.

Hervormingen van het GLB zullen naar mag worden aangenomen niet van grote invloed zijn op het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Enerzijds is denkbaar dat liberalisering de teelt van producten stimuleert die het milieu relatief zwaar belasten (bloembollen, aardappelen), maar daar staat tegenover dat zich in het buitenland een nog sterkere verschuiving naar aardappelen zich kan voordoen waardoor de teelt daarvan in Nederland per saldo afneemt.

Concluderend

Als de doelstelling van het beleid dat is ingezet wordt gehaald, dan is het probleem over tien jaar sterk gereduceerd. Het is echter onzeker of die doelstelling wel zo gemakkelijk kan worden gerealiseerd omdat het de vraag is of controle op de naleving mogelijk is. Het certificeren van bedrijven kan daarvoor een middel zijn. Hervormingen van het GLB en handelsliberalisatie zullen naar mag worden aangenomen niet van grote invloed zijn op het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

3.3 Dierenwelzijn



Er is een toenemende onvrede over de wijze waarop dieren gehouden worden. Het gaat daarbij niet alleen om het dierenwelzijn in de veehouderij zelf, maar ook om dierentransport en de wijze waarop in slachterijen met dieren wordt om gegaan. In de intensieve veehouderij is economische optimalisatie leidend geweest in de ontwikkeling van houderijsystemen. Dit heeft geleid tot aanpassing van dieren aan de economisch optimale systemen.

In de discussie over dierenwelzijn wordt het belang van een vijftal vrijheden benadrukt:

- Dieren zijn vrij van dorst, honger en onjuiste voeding;
- Dieren zijn vrij van fysiek en fysiologisch ongerief;
- Dieren zijn vrij van pijn, verwonding en ziektes;
- Dieren zijn vrij van angst en chronische stress;
- Dieren zijn vrij om hun natuurlijke gedrag te vertonen.

Zowel het dierenwelzijn zelf als de zorgen daarover zijn lastig te objectiveren. Er wordt momenteel gewerkt aan parameters waarmee het welzijnsniveau kan worden vastgesteld. Overigens behoeft er geen eenduidige relatie te zijn tussen dierenwelzijn (voor zover wetenschappers dat kunnen vaststellen) en de perceptie van dierenwelzijn door de burgers. Los daarvan kan worden geconstateerd dat de omvang van het probleem per diersoort en per productiewijze verschillen. De knelpunten doen zich vooral voor in de intensieve veehouderij waarin de mogelijkheden om natuurlijk gedrag te vertonen uiterst beperkt zijn, zoals bij varkens en kippen en bij het vervoer van dieren over lange afstanden.

Varkenshouderij

De omstandigheden in de intensieve varkenshouderij resulteerden in stereotiep gedrag als staartbijten, agressiviteit en tongspelen. In het kader van de herstructurering van de varkenshouderij heeft in 1997-1998 een aanscherping van het welzijnsbeleid voor varkens plaatsgevonden. Met de instelling van het zogenaamde Varkensbesluit '98 kent Nederland aangescherpte normen voor huisvesting die een minimumniveau van welzijn moeten garanderen. De verbeteringen betreffen groepshuisvesting voor zeugen en extra hokoppervlak voor vleesvarkens en biggen (1,0 en 0,4 m²). Alle bedrijven in Nederland dienen hieraan te voldoen in 2008.

In een EU-kader zijn de normen en welzijnsvoorwaarden voor zeugen in 2001 conform Nederlandse normen verhoogd. De normen voor vleesvarkens zijn in EU-kader vooralsnog minder streng dan in Nederland maar deze worden in 2005 herzien. Nederland vormt qua welzijnsbeleid tezamen met een aantal Noordwest-Europese landen een voorhoede.

Legpluimvee

Niet in alle stalsystemen kunnen de natuurlijke behoeftes van leghennen (scharrelen, bodempikken, poetsen, rusten, rekken stofbaden, op stok te gaan, eieren op een beschutte plek te leggen en schuilen als ze wordt belaagd) worden verwezenlijkt. Daarnaast is niet in alle stalsystemen voldoende ruimte om te kunnen rennen en fladderen.

Op dit moment wordt 55% van de leghennen gehouden in een batterijkooi. Elk dier heeft 450 cm² (ca 2/3 A4tje) ter beschikking. De mogelijkheden om natuurlijk gedrag te vertonen anders dan lopen, staan en liggen zijn minimaal. De overige dieren worden gehouden in alternatieve huisvestingsystemen en hebben minimaal 1.111 cm² ter beschikking. Natuurlijk gedrag kan daar beter tot zijn recht komen. Europese regelgeving schrijft voor dat de hennen vanaf 1 januari 2003 550 cm² ter beschikking hebben en dat vanaf die datum geen legbatterijen meer mogen worden gebouwd of verbouwd. Vanaf 2012 moeten alle hennen minimaal gehuisvest zijn in verrijkte kooi met 750 cm² waarin een aantal voorzieningen zijn aangebracht zoals een zitstok, een legnest en een strooiselvoorziening. Hoe zo'n strooiselvoorziening eruit moet zien, is niet vastgelegd. Hennen kunnen in dit systeem beter dan in een legbatterij hun natuurlijk gedrag vertonen, maar stofbaden, rennen en fladderen is echter niet mogelijk.

Nederland wil daarom, net als Duitsland, een stap verdergaan. Voorgesteld wordt om vanaf 1 januari 2012 uitsluitend nog alternatieve huisvestingsystemen toe te staan, waarin dezelfde verplichte voorzieningen zijn getroffen als in een verrijkte kooi, maar waarin gedragingen die meer ruimte kosten tot hun recht mogelijk zijn en de strooiselvoorziening beter geregeld is. Vooruitlopen op EU-brede regelgeving zal ten koste gaan van de concurrentiepositie. Nu wordt 20% van de hennen gehouden in grondhuisvesting (vooral scharrelhennen) en 80% in de batterij. In 2010 zal naar verwachting de helft van de hennen gehouden worden in verrijkte kooien en de helft in grondhuisvesting (scharrel, biologisch, uitloophennen).

Vleespluimvee

In de vleeskuikenhouderij spelen twee belangrijke welzijnsproblemen, te weten een gebrek aan bewegingsruimte waardoor het natuurlijk gedrag beperkt wordt en een relatief hoge uitval. In de 6 weken die de dieren leven sterft ongeveer 5%. Van de overige dieren heeft een deel fysiologische problemen als gevolg van de snelle groei. De dieren die worden gehouden voor kuikens, worden beperkt gevoed omdat zij anders later te weinig eieren leggen. Bovendien zijn zij gestrest vanwege het 'hongergevoel'.

Op dit moment is er voor vleespluimvee noch Europese noch nationale regelgeving. Wel heeft de Raad voor Dieraangelegenheden een streefbeeld aangegeven dat onder andere inhoudt dat er niet meer dieren dan 35 kg per m² staloppervlak zouden mogen worden gehouden. Bovendien zou de uitval moeten worden teruggebracht. Ook wordt aangegeven dat de selectie van langzaamgroeiende dieren wenselijk is. De oplossing moet gezocht worden in het gebruiken van langzaam groeiende rassen. Die zijn beschikbaar, maar de kosten van productie zijn 10 tot 15% hoger. Als de consument hiervoor geen meerprijs wil betalen, dan zal dit de concurrentiepositie verzwakken.

Kalveren

Vanaf het begin in het midden van de jaren vijftig was er bij de productie van wit kalfsvlees kritiek op bewust ijzergebrek, het gebruik van illegale groeibevorderaars en de huisvesting ("kistkalveren"). Daar is het laatste decennium goed op gereageerd. Er is nu een systeem van zelfcontrole (SKV) en het Kalverenbesluit 1994 is voortvarend geïmplementeerd. Groepshuisvesting is al breed ingevoerd en er is bereidheid tot verdere aanpassing voor wat betreft het ijzergehalte van het bloed, meer ruwvoer en zachtere vloeren. Transport van kalveren blijft echter een probleem, ook vanuit het oogpunt van diergezondheid.

Concluderend

Onder invloed van ingezet beleid zal het dierenwelzijn in 2010 naar verwachting wat zijn verbeterd, maar nog voor verbetering vatbaar zijn. Die verbeteringen zullen lastiger te realiseren zijn bij hervormingen van het GLB en handelsliberalisatie, omdat die zullen leiden tot extra concurrentie van goedkoop vlees.

3.4 Diergezondheid



De recente uitbraak van mond- en klauwzeer (MKZ) heeft de aandacht gevestigd op problemen rond dierziekten in de landbouw en de aanpak daarvan. Duidelijk kwam naar voren dat er sprake is van maatschappelijke onvrede over de wijze waarop dierziekten bestreden worden. Er bestaat grote weerzin tegen het in de ogen van de burger en veehouder onnodig doden van dieren en de negatieve effecten die het bestrijdingsbeleid heeft op sectoren die niets met landbouw hebben te maken (o.a. de toeristensector).

Naast MKZ zijn er andere belangrijke dierziekten en meer algemeen geldt dat een goede diergezondheid van groot maatschappelijk belang is. Dierziekten kunnen dierenwelzijn en de volksgezondheid schaden

en bovendien grote economische kosten met zich meebrengen. De ziektegevoeligheid hangt af van de bedrijfsvoering van de sector. De huidige bedrijfsvoering kenmerkt zich door vele contacten tussen bedrijven onderling. Door de korte afstand tussen bedrijven worden dierziektes makkelijk verspreid via lucht, insecten, knaagdieren en of personen. Een grote concentratie van dieren op een bedrijf vergroot het risico van herbesmettingen binnen het bedrijf. Ook kunnen hierdoor ziektes langdurig tot permanent aanwezig blijven op bedrijven. Door (inter)nationaal transport van grote aantallen dieren, worden dierziektes via dieren of vervoermiddelen verspreid. Dit is de belangrijkste oorzaak geweest van de recente introducties van zeer besmettelijke dierziektes. Kortom, de genoemde omstandigheden brengen een groot risico op de verspreiding en insleep van dierziektes met zich mee.

Naast het voorkomen van zeer besmettelijke dierziektes als MKZ en varkenspest doen zich andere problemen voor op het gebied van diergezondheid. Dit is een gevolg van het streven naar maximalisatie van de productie. Fokprogramma's zijn gericht op een hoge groeisnelheid en hoge melkproductie, wat het evenwicht tussen organen en weefsel van het dier kan verstoren. Enkele voorbeelden zijn kuikens met vochtophopingen in de lichaamsholtes door onvoldoende capaciteit van het hart, of dikbillen waarbij het evenwicht tussen spiermassa en hart/longcapaciteit verstoord is en die alleen met keizersnede kalven. Daarbij zijn bepaalde sectoren in de veehouderij afhankelijk van een permanent en overmatig gebruik van antibiotica en geneesmiddelen zoals in de kalverensector. Deze omstandigheden zouden kunnen leiden tot het introduceren dan wel de ontwikkeling van nieuwe dierziektes, waarvan de gevolgen voor de volksgezondheid onbekend zijn (bijvoorbeeld slijters).

Verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de belangrijkste besmettelijke dierziektes ligt bij de overheid. Wel wordt een deel van de benodigde financiële middelen verkregen vanuit de desbetreffende sectoren. Er is op dit moment niet voorzien in een systeem waarbij het veterinaire risico van het handelen van de individuele ondernemer zich rechtstreeks vertaalt in zijn bijdrage aan kosten van het bestrijden uitbraken van dierziekten.

Impulsen voor een veterinair verantwoord preventief handelen zijn feitelijk te vinden in het strafrecht (boetes bij overtredingen van ge- en verboden) en in de schadeloosstelling. Zo wordt voor door de overheid geruimde veestapels - na waardeschatting - een schadeloosstelling betaald. De beleidsachtergrond hiervan is dat een ondernemer snel(ler) geneigd is een dierziekte te melden als hij de waarde van zijn dieren vergoed krijgt. Die schadeloosstelling wordt echter verlaagd naarmate de betrokken ondernemer veterinair risicovoller gedrag heeft vertoond. Dit is met name effectief in tijden van crisis, maar is - vanwege het gebrek aan regelmaat en onzekerheid over de inzet daarvan (uitbraken zijn immers onvoorspelbaar) minder effectief in rustige periodes.

Hoe zal diergezondheid en de risico's op dierziekten zich de komende tijd ontwikkelen? De krimp van de intensieve veehouderij en verdere professionalisering zal het risico van dierziekten naar verwachting doen verminderen. Daar staat tegenover dat de risico's mogelijk toenemen door de uitbreiding van de EU naar het oosten en door de toenemende internationale mobiliteit van mensen en dieren.

Concluderend

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de problemen rond diergezondheid en dierziekerisico's sterk zullen afnemen. Dit zal niet anders zijn bij hervormingen van het GLB en handelsliberalisatie.

3.5 Voedselveiligheid



Consumenten moeten ervan op aan kunnen dat voedsel veilig is. In de veehouderij kunnen voedsel, geneesmiddelen en andere stoffen die bewust (bijvoorbeeld groeihormonen) of onbewust (bijvoorbeeld dioxines) aan dieren worden toegediend die voor risico's zorgen. Ook op mens overdraagbare dierziekten (zoönosen) zoals salmonella en para-tbc vormen een risico. Voedselveiligheidsrisico's in de akkerbouw en tuinbouw hangen samen met residuen van bestrijdingsmiddelen en milieuschade van industriële processen (bijvoorbeeld dioxines in zuivel). In sommige gevallen kan sprake zijn van natuurlijke verontreiniging (bijvoorbeeld mycotoxines zoals DON in granen).

Het beperken van gezondheidsrisico heeft een intrinsieke waarde, maar heeft ook economische voordelen. Ook producenten hebben er belang bij dat niet alleen hun eigen producten, maar ook die van de concur-

renten veilig zijn. Op grond van objectieve, wetenschappelijke normen neemt de veiligheid van het voedsel toe. Terwijl de voedselveiligheid toeneemt, lijkt de weerstand van de consument tegen ziektekiemen af te nemen, waardoor de problemen toch kunnen toenemen.

Tussen de feitelijke en de gepercipieerde risico's kan een grote kloof bestaan. Zo blijkt meer dan de helft van de consumenten in Nederland zich ernstige zorgen te maken over de resten van bestrijdingsmiddelen op groenten en fruit. Zeven procent is zelfs erg bezorgd (zie Voedingscentrum, oktober, 2001).

Ten onrechte: de toegestane maximale hoeveelheid middelen die achter blijft op groenten en fruit is zo klein, dat iemand het elke dag kan binnenkrijgen zonder risico te lopen. Opvallend is ook dat de consument op een relatief weinig voorkomend risico zoals BSE veel sterker reageert dan op een groter en vaker voorkomend risico zoals salmonella.

Een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van voedselveiligheidsrisico's is gebrek aan kennis. Zodra risico's rond voedselveiligheid bekend zijn hebben in principe alle betrokkenen er belang bij om de risico's te beperken. Dit geldt zowel voor producenten als voor consumenten. Doordat de kennis over de risico's toeneemt, kan er enerzijds steeds meer aan gedaan worden om de risico's te beperken. Anderzijds worden door een toename van kennis ook nieuwe risico's gesignaleerd. Dit heeft als neveneffect, dat het gevoel van onveiligheid - zeker in eerste instantie - bij consumenten kan toenemen.

Ten aanzien van voedselveiligheid geldt - zowel nationaal als internationaal - dat de overheid het kader schept (wet/regelgeving) waarbinnen producenten dienen te produceren. De primaire verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid ligt evenwel bij de producent. Hardnekkige veiligheidsrisico's kunnen in veel gevallen alleen effectief worden bestreden als producenten de eigen verantwoordelijkheid oppakken. Een belangrijk instrument om de eigen verantwoordelijkheid vorm te geven is het samenwerken in integrale ketensystemen en het daarmee inbouwen van garanties over herkomst en kwaliteit/veiligheid van grondstoffen die in het eigen productieproces worden benut. Dit vraagt om afspraken tussen bedrijven onderling. Het belang hiervan neemt alleen maar toe, door de sterke internationalisering van de voedselproductie.

Naarmate de oorsprong van voedsel steeds diverser en internationaler wordt, kan worden aangenomen dat het belang van tracering voor marktpartijen toeneemt. Zij hebben er immers groot belang bij dat de oorsprong van voedsel goed valt te traceren. Door de schaalvergroting in de verwerkende industrie neemt de anonimiteit steeds verder af en worden de gevolgen van schandalen voor het imago steeds groter.

Het is moeilijk om uit te drukken hoe (on)veilig de productie in 2010 zal zijn. Aangenomen mag worden dat de trend naar veilig voedsel zal aanhouden, maar dat tegelijkertijd ook de eisen (maatschappelijk en wettelijk) worden verhoogd waardoor het onduidelijk is hoe (het gevoel van) veiligheid zich zal ontwikkelen. Innovatie op het gebied van voedselveiligheid concentreert zich vooral op productie en bewaarstechnieken en - met name - op de vorming van transparante productieketens, waarbinnen productiewijze en productstromen traceerbaar zijn. Dat kan door de ontwikkeling van systemen waarmee grondstoffen voor het veevoer tot en met de producten in de schappen bij de supermarkten kunnen worden gevolgd. Verwacht mag worden dat het streven naar een verdere beheersing van de voedselketen de trend van een verdere professionalisering van landbouwbedrijven zal versterken. De vorming van ketens is een zaak voor marktpartijen. Deze ketens dienen wel te voldoen aan door de overheid gestelde randvoorwaarden, en worden daar ook op getoetst. Dit geldt met name in die gevallen waarin private partijen claimen dat ketens zijn gericht op het voldoen aan wettelijke eisen. De overheid stimuleert de totstandkoming van ketens, o.a. door uitbreiding van de productaansprakelijkheid met de primaire sector en door voorlichting van producenten over de risico's die zij lopen.

Sinds het ontstaan van de interne Europese markt is er een groot aantal minimeisen voor voedselveiligheid ontwikkeld. Inmiddels wordt gewerkt aan een stroomlijning van wet- en regelgeving in Europees verband. Ook bij die stroomlijning blijft elke lidstaat de mogelijkheid hebben om af te wijken van bepaalde communautaire eisen op het gebied van hygiëne, voor zover de overige lidstaten hiermee kunnen instemmen vanuit het oogpunt van voedselveiligheid.

De toenemende eisen rond voedselveiligheid vormen een bedreiging voor de exportkansen van ontwikkelingslanden. Eisen van traceerbaarheid (bijvoorbeeld voor verplichte etikettering) en hoge EUREP-GAP eisen, kunnen in het nadeel zijn van de ontwikkelingslanden. Dit vraagt om een zorgvuldige risicoanalyse, waarbij voorkomen wordt dat aan ontwikkelingslanden te hoge eisen voor voedselveiligheid worden gesteld. Ontwikkelingslanden kunnen zich echter niet onttrekken aan de trend van verscherping van

eisen. Een recente DGIS-studie (LEI-project 62632; Buurma, de Jager et al) laat zien, dat residulimieten op fruit en groenten uit ontwikkelingslanden steeds vaker worden overschreden. Met het oog op de positie van ontwikkelingslanden kan daarom technische assistentie in dit verband worden overwogen.

Concluderend

De veiligheid van het voedsel zal verder toenemen. Een verdere aanscherping van het voedselveiligheidsbeleid zal primair op EU-niveau en in internationaal verband plaatsvinden.

3.6 Landschap en open ruimte



De landbouw wordt in toenemende mate beschouwd als beheerder van de open ruimte, en minder als leverancier van voedsel. Wat betekenen de geschetste ontwikkelingen van de Nederlandse landbouw voor het Nederlandse landschap: hoeveel grond is in gebruik door de landbouw, op welke wijze en welke effecten heeft dat voor de beleving van het landschap door de burgers?

Wat betreft de hoeveelheid landbouwgrond is van belang dat de markt bepalend is voor de vraag naar landbouwgrond, maar dat het ruimtelijk ordeningsbeleid het aanbod bepaalt. Hierdoor staat het ruimtebeslag van de landbouw feitelijk los van de vraag naar landbouwgrond. Het is de overheid die bepaalt welke ruimte de landbouw tot zijn beschikking krijgt. De verwachting daarbij is dat in de 'strijd om de ruimte' de landbouw uiteindelijk geen partij is voor bestemmingen als wonen en werken.

In de periode tot 2010 (zie tabel 3.4) is in het basisscenario verondersteld dat de landbouw ruim 80.000 hectare cultuurgrond inlevert. Ter oriëntatie: de huidige oppervlakte landbouwgrond van de provincies Flevoland en Utrecht bedraagt iets meer dan 90.000 respectievelijk 70.000 hectare. Het tempo waarmee grond wordt ingeleverd staat los van de ontwikkelingen in de landbouw: bij een afnemend (relatief) belang van de landbouw zal niet vanzelf meer ruimte 'vrij' komen voor een andere functie. Grond die vrijkomt door bedrijfsbeëindigingen zal worden opgekocht door andere boeren. Pas als geen enkele vorm van landbouw economisch voordeel oplevert - en er ook geen bestemmingswijziging mogelijk is - zal er grond met de bestemming landbouw braak komen te liggen. In dat geval zullen ook de prijzen van landbouwgrond naar nul dalen. In de geschetste scenario's is daar geen sprake van. Het zal aantrekkelijk blijven om grond in gebruik te houden als landbouwgrond. Binnen de landbouw vinden er wel verschuivingen van het grondgebruik plaats. Per saldo levert vooral de akkerbouw in. Het grondgebruik van de veehouderij en de tuinbouw blijft min of meer stabiel.

Tabel 3.4 Grondgebruik naar sector, scenario-uitkomsten landbouw, 2000-2010

	2000	2010 Basisscenario		2010 Liberaliseringscenario	
	Niveau duizenden hectare	Jaarlijkse groei (%)	Niveau duizenden hectares	Jaarlijkse groei (%)	Niveau duizenden hectares
Gras+voedergewassen	1224	0,1	1235	0,8	1321
(overige) akkerbouw	594	-1,3	521	-3,6	412
Glastuinbouw	10,5	0,1	10,6	-0,1	10,4
Opengrond tuinbouw	101	0,0	101	-0,7	95
Braak	22	-25,0	1	-25,0	1
Totaal areaal	1952	-0,4	1869	-0,6	1840

Bron: CPB

Wat betreft het ruimtegebruik in het liberaliseringscenario zijn, ten opzichte van de situatie van ongewijzigd beleid, twee ontwikkelingen van belang. Ten eerste vinden er verschuivingen binnen de landbouw plaats. Meest opvallend is de verschuiving van akkerbouw naar gras en voedergewassen. Daarnaast levert de landbouw ook extra ruimte in aan de niet-landbouw. Bij lagere grondprijzen, als gevolg van een verminderde winstgevendheid van grondgebonden landbouwactiviteiten, zullen de bestemmingsveranderingen, bijvoorbeeld van landbouw naar natuur, bos of recreatie, eerder kunnen worden doorgevoerd dan bij hoge grondprijzen. Bij de gegeven scenarioveronderstellingen kan worden berekend dat de prijs van landbouwgrond ruwweg tussen de 5.000 en 10.000 Euro per hectare zal dalen. Omdat de overheid vaak vaste jaarlijkse budgetten ter beschikking stelt, zullen, bij lagere grondprijzen projecten als de EHS en andere natuur- en recreatieplannen sneller kunnen worden uitgevoerd.

Voor de maatschappij als 'consument' van natuur en landschap is uiteraard niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de open ruimte belang. Cruciaal voor het aanzien van het cultuurlandschap zijn de ontwikkelingen in de grondgebonden landbouw: de zuivel en de akkerbouw. Eerder is al geweest op de toename van grasland ten koste van de akkerbouw. Binnen de zuivel en de akkerbouw zal de druk richting rationalisering en schaalvergroting aanhouden. Vanuit bedrijfseconomische optiek zijn grote, homogene kavels te verkiezen boven kleinschaligheid en variatie. Elementen als houtwallen, solitaire bomen, beekjes, hoogteverschillen en andere onregelmatigheden in het agrarische cultuurlandschap verhinderen een economisch optimale bedrijfsvoering. Mede bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit van de grondgebonden landbouw is de mate waarin de ruimtelijke ordening - in het bijzonder bestemmingsplannen - die druk richting industrialisering en schaalvergroting en de mogelijk daarmee gepaard gaande vervlakking van het landschap, weet te weerstaan.

Een verdere liberalisering van de zuivel zal deze trend richting industrialisering en schaalvergroting versterken. Naast een tendens van schaalvergroting zal er op beperkte schaal sprake zijn van bedrijven die continuïteit zoeken in verbreding van activiteiten, zowel binnen de landbouw als daarbuiten.

De ontwikkelingen in de niet-grondgebonden onderdelen van de landbouw zullen naar verwachting positief uitwerken op de ruimtelijke kwaliteit. De glastuinbouw zal qua oppervlak weliswaar in beperkte mate toenemen, maar wel meer worden geconcentreerd. En dat laatste heeft een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit. De intensieve veehouderij zal naar verwachting krimpen, en ook worden geconcentreerd. Daarmee worden de negatieve externe effecten van de intensieve veehouderij op de ruimtelijke kwaliteit beperkt.

Bij de beleving van het buitengebied door burgers gaat het niet alleen om de hoeveelheid landbouwgrond en de landschappelijke kwaliteit ervan, maar ook om de omvang (en kwaliteit) van de natuurgebieden, in het bijzonder de EHS. Dit betreft een samenhangend geheel van kleinere en grotere natuurgebieden. Voor een deel omvat de EHS bestaande natuur, een ander deel moet nog worden gerealiseerd middels aankoop, of door het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren. Middels beheersovereenkomsten spannen boeren zich in om natuur(ontwikkeling) te integreren in hun bedrijfsvoering. Voorbeelden zijn weidevogelbeheer, het ontwikkelen en beheren van soortenrijke graslandvegetaties en het onderhoud van landschapselementen. Vooral graasdierbedrijven zijn actief op dit terrein. Akkerbouw- en intensieve bedrijven hebben in het algemeen minder mogelijkheden om natuur in te passen. Agrarische natuur- en landschapsverenigingen vervullen een vliegwiel functie bij de integratie van natuurbeheer in de bedrijfsvoering.

Concluderend

De grond die voor landbouw is bestemd zullen boeren (blijven) gebruiken als landbouwgrond. Hoeveel grond dat zal zijn, hangt af van de maatschappelijke dynamiek en de wijze waarop de overheid daarop inspeelt. Er is geen extra beleid nodig om er voor te zorgen dat het gebruik van de open ruimte in de vorm van landbouwgrond doorgaat. Wel kan beleid gewenst zijn om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Hervormingen van het landbouwbeleid en verdere liberalisering zullen de trend richting industrialisering en schaalvergroting versterken, maar hebben ook een drukkend effect op de grondprijzen en vergemakkelijken daarmee de realisatie van de EHS.



4 BELEIDSOPTIES VOOR EEN DUURZAMERE LANDBOUW

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van de 'duurzaamheid' van de landbouw in 2010 zoals dat op basis van ingezet beleid en autonome trends kan worden verwacht. Het vergt een politieke afweging om op bepaalde aspecten tot ambitieuzere doelstellingen te komen. In dit hoofdstuk komen de beleids-opties aan orde waarmee die ambitieuzere doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

4.1 Randvoorwaarden voor de beleidsopties

De Nederlandse landbouw functioneert in een markteconomie

Overheid en bedrijfsleven hebben een eigen specifieke verantwoordelijkheid. Boeren en de tuinders zijn ondernemers waarvoor geldt, net als in andere sectoren, dat het streven naar economisch succes essentieel is voor het voortbestaan van het bedrijf. Dit vereist voortdurend reactie en anticipatie op veranderingen in die omgeving. Daarnaast zijn er nog veranderingen in de gezinssituatie, de eigen voorkeuren en specifieke ervaringen. Dit zijn natuurlijk evenzeer aanleidingen voor aanpassingen van de korte en lange termijn bedrijfsplannen.

De keuzes die boeren en tuinders maken zijn zelden gratis. Er is sprake van trade-offs: meer van het ene impliceert minder van het andere. Minder pesticiden betekent minder opbrengst maar tegelijkertijd een kans op een hogere prijs voor het eindproduct; de aankoop van extra grond betekent zwaardere jaarlijkse lasten maar biedt wel de mogelijkheid tot een efficiëntere bedrijfsvoering; enz. Door van het eigen verleden en dat van anderen te leren en, op basis daarvan, van nieuwe kansen te profiteren en eventuele bedreigingen het hoofd te bieden, probeert de ondernemer de neerwaartse risico's zo klein mogelijk te houden.

De individuele ondernemers zullen - binnen de randvoorwaarden die de overheid hen oplegt - zelf hun weg moeten vinden. Of ze boer willen blijven vanwege - in de woorden van het rapport van de Commissie Wijffels - een vermeende vrijheidsromantiek, of louter om bedrijfseconomische redenen; of ze deel van een keten willen zijn, of zelfstandig hun afzet willen regelen; of ze 'prijsvechters' willen blijven of dat ze zich op kwaliteitsniches willen richten. Al deze keuzes zijn aan de individuele agrarische ondernemer. Deze individuele keuzes gaan gepaard met externe effecten. Wanneer een groot deel van de Nederlandse boeren een 'prijsvechters'-strategie kiest, dan heeft dat gevolgen voor het imago van de rest, en kan daarmee een meer op kwaliteit gerichte strategie bemoeilijken.

De rol van de overheid

Een markteconomie steunt op de erkenning dat de individuele ondernemers beter in staat zijn te bepalen wat, hoe en hoeveel er wordt geproduceerd dan de overheid. Die erkenning stelt grenzen aan de rol van de overheid. Een belangrijke taak voor de overheid is het zorgen voor een goede fysieke infrastructuur en kennisinfrastructuur, en andere voorwaarden voor het goed functioneren van markten zoals bijvoorbeeld rechtsbescherming. Een belangrijk argument voor de overheid om te interveniëren op markten is marktfalen. Hiervan is sprake indien de marktprijs van een goed geen weerspiegeling is van alle (maatschappelijke) kosten en baten die de productie ervan met zich meebrengt. In die situatie worden de maatschappelijke productiemiddelen niet op de meest efficiënte manier aangewend. Van sommige producten zal dan te weinig worden geproduceerd - fraaie landschappen -, van andere te veel: milieubelasting. Met overheidsingrijpen kan worden geprobeerd om het falen van de markt te corrigeren en aldus de maatschappelijke welvaart te vergroten. Dit betekent overigens niet dat alle marktfalen gecorrigeerd dient te worden. Ten eerste zou dat een veel te grote taak voor de overheid zijn. De productie van fysieke goederen als voedsel en andere landbouwproducten kan nu eenmaal niet plaatsvinden zonder dat in de fysieke omgeving wordt ingegrepen. En praktisch iedere ingreep in de fysieke omgeving, en dus ook praktisch iedere vorm van landbouw, gaat gepaard met verstoringen in de lokale, regionale en supraregionale mineralenkringlopen, landschappen, biologische rijkdommen e.d. Die verstoringen zullen soms en door sommigen positief en soms en door anderen negatief worden gewaardeerd. Correctie voor alle verstoringen is, vanuit een praktisch oogpunt gezien, onmogelijk. Maar belangrijker nog is dat overheidsingrijpen gepaard gaat met overheidsfalen en kosten met zich meebrengt, zowel in termen van budgettaire lasten voor de overheid als administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De keuze of de overheid een taak op zich neemt is daarmee bovenal een pragmatische: wegen de interventiekosten op tegen de interventiebaten. Met betrekking tot de landbouw bestaat ze er uit dat ze de randvoorwaarden respectievelijk het institutionele kader formuleert waarbinnen boer en tuinder mogen produceren. Indien er sprake is van effecten die door delen van

de samenleving negatief worden gewaardeerd, dan dient, per concrete situatie, al dan niet besloten te worden om de randvoorwaarden te wijzigen. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is een brede maatschappelijke kosten- en batenafweging.

Concurrentiepositie en het streven naar duurzaamheid

Het nastreven van verschillende aspecten van duurzaamheid leidt op het eerste oog veelal tot verlies aan toegevoegde waarde voor de land- en tuinbouwketen. Dit is het gevolg van het toenemen van de productiekosten per eenheid product of het afnemen van de omzet (en meestal van beide). Het voorschrijven van strengere normen kan echter ook positieve gevolgen hebben voor de concurrentiepositie. Het gaat er dan met name om dat door strengere normen – en de daarmee samenhangende imagoverbetering - deelmarkten bereikt kunnen worden waar hogere prijzen gelden; deelmarkten die door (sommige) concurrenten niet of pas veel later bediend kunnen worden. In de volgende paragrafen zal aangegeven worden waar mogelijk kansen liggen. Het benutten van die kansen is in eerste aanleg een zaak van het bedrijfsleven. De overheid kan daarbij verschillende posities kiezen, van afzijdigheid tot facilitering en organisatie toe. Het meest voor de hand ligt een positie waarbij de overheid de voorwaarden schept waarbinnen het bedrijfsleven product-marktcombinaties kan ontwikkelen. Bij de producten die het hier betreft gaat het vooral om het beschikbaar hebben van voor de afnemer betrouwbare certificerende en controlerende instanties (zie box *Etikettering en WTO*). Het kan mogelijk ook gaan om het aanbieden van omstandigheden om een bepaalde claim geloofwaardig te maken, bijvoorbeeld het afdwingen van productiegebieden waar bepaalde productiewijzen niet voorkomen. Denk aan ggo-vrij en dierziektevrij. Dit kan de nadelen voor het agrarisch bedrijfsleven van het maatschappelijk nastreven van meer duurzame productiewijzen doen compenseren. Daarmee is er mogelijk minder weerstand tegen allerlei beperkende maatregelen.

EU-kaders en andere internationale afspraken

De Nederlandse landbouw functioneert binnen de interne Europese markt. Dit beperkt de mogelijkheden van de Nederlandse overheid om bepaalde problemen aan te pakken. Bovendien vergt een aantal aspecten van duurzaamheid beleid op EU-niveau. De positie van ontwikkelingslanden is sterk afhankelijk van het handelsbeleid dat op EU-niveau wordt gevoerd en waarover in WTO-kader afspraken worden gemaakt. Ook het voedselveiligheidsbeleid wordt vooral op Europees niveau gevoerd. Verder heeft de Nederlandse overheid in een aantal gevallen de beleidsvrijheid om nationaal niveau (minimum)normen vast te stellen overgedragen aan de EU, met als duidelijk voorbeeld de Nitraatrichtlijn.

4.2 Mest- en ammoniak



Aanscherping van de normen

Hoewel bij de formulering van de huidige verliesnormen is gekeken naar de landbouwkundige haalbaarheid, zijn ze niet op basis van een expliciete en gedetailleerde kosten- en batenafweging vastgesteld. Een heroverweging van het bestaande milieubeleid kan zowel tot een verscherping als tot een versoepeling van de normen leiden. In tabel 4.1 zijn de kosten en baten van een verdere aanscherping opgenomen.

Tabel 4.1: Kosten en baten van een aanscherping van het mestbeleid

Kosten	Baten
Een aanscherping van normen leidt tot hogere mestafzetkosten. Die kosten nemen meer dan proportioneel toe met de omvang van het mestoverschot. Onder anderszins gelijke omstandigheden zal een aanscherping van de emissienormen altijd tot een vermindering van het aantal dieren leiden.	Scherpere normen zijn synoniem met verminderde emissies en dus met een afname van de door de veehouderij veroorzaakte milieuschade. Slechts enkele aspecten van die milieuwinst kunnen in een geldbedrag worden uitgedrukt
Als gevolg van een krimp van het aantal dieren zal de bedrijvigheid in het gehele veehouderij-complex afnemen.	Bij inkrimping van de sector komen productiemiddelen vrij. Na kortere of langere tijd zullen die productie middelen elders productief emplooi vinden.
Scherpere normen betekenen meestal dat er intensiever gecontroleerd moet worden. Die controles, die veelal door overheidsinstanties worden uitgevoerd, zijn niet kosteloos.	

Etikettering en WTO-regels

Etikettering is een middel om de consument te informeren over productkenmerken, maar ook over de wijze waarop het product tot stand is gekomen. Het bedrijfsleven zal hiertoe zelf overgaan als hiermee meerwaarde aan het product wordt verleend. De overheid kan daarnaast vrijwillige of verplichte etiketteringvoorwaarden stellen binnen de randvoorwaarden van de WTO, de wereldhandelsorganisatie.

Etiketteringvoorwaarden van de overheid mogen niet onnodig handelsbelemmerend of discriminerend zijn op grond van de WTO-verdragen over technische handelsbelemmeringen (TBT) en sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS). Verschillen in regulering van voedselveiligheid en productiewijzen kunnen immers aangegrepen worden om handelsbelemmeringen op te werpen ter bescherming van de binnenlandse markt. Daarom vereisen deze WTO-verdragen dat de overheid die overweegt om technische eisen te stellen aan producten uit derde landen daarbij aansluiting zoekt bij bestaande internationale standaarden of overeenkomsten of, waar deze ontbreken, tracht tot dergelijke internationale overeenstemming te komen. Ook moeten etiketteringsvoorwaarden in verhouding staan tot het beoogde doel (proportionaliteit). Naast deze criteria vergt GATT artikel III dat producten uit derde landen niet ongunstiger mogen worden behandeld dan 'like products' van nationale afkomst. Daarbij vormen de intrinsieke eigenschappen van het product de vergelijkingsbasis.

Verplichte etikettering is mogelijk ten aanzien van de samenstelling van een product. Daarnaast kan vermelding van de productiemethode worden vereist voorzover deze resulteert in een product met andere intrinsieke eigenschappen. Dergelijke productiemethoden worden daarom ook wel aangeduid als productgerelateerde productie- of procesmethoden (PPM's). Zo kan informatie over de toegepaste productiemethode worden vereist op een product als het daardoor milieuschadelijke stoffen bevat die in de afvalfase het milieu aantasten. Verplichte etikettering voor niet productgerelateerde PPM's ligt in WTO-verband gevoelig vanwege bovengenoemd GATT-beginsel (geen discriminatie van 'like products').

Vrijwillige etikettering geeft minder problemen in de WTO en is daarom de meest aangewezen vorm voor niet-productgerelateerde productie- of procesmethoden. Zo kan de overheid het bedrijfsleven de mogelijkheid bieden tot vermelding op het etiket dat het product voldoet aan een bepaalde standaard of keurmerk (ecolabelprogramma EG). Daarbij kan de overheid beschrijven wat de standaard behelst of wat het keurmerk inhoudt. Daarbij dient de overheid ervoor zorg te dragen dat zowel producten met, als producten zonder keurmerk gelijke markttoegang hebben. Dit geldt met name ook voor producten uit derde landen. Bovendien dient de overheid producenten uit derde landen de mogelijkheid te bieden om dezelfde standaard of keurmerk te kunnen vermelden op hun product. Daarmee wordt de indruk voorkomen dat de maatregel uitsluitend dient ter bevoordeling van eigen producenten. Langs deze weg kan een dierenwelzijnsstandaard worden toegepast.

De evaluatie van het mestbeleid (zie Milieu- en natuurplanbureau, 2002) constateert dat bij de voorgestelde normen voor 2003 vanuit milieuoogpunt nog geen sprake is van een duurzame situatie. De vraag is dan in welke mate, en in welk tempo een aanscherping van de normen gewenst is, en wat daarvan de baten en de kosten zijn. Cruciaal in een kosten-batenanalyse is de lastige waardering van de milieuschade, c.q. de winst bij het aanscherpen van de normen.

Kwaliteit van het grondwater

Nederland is op grond van de Nitraatrichtlijn verplicht tot het halen van de norm voor nitraat in het grondwater van 50 mg per liter. Bij (verdere) aanscherpingen van de norm moeten de nadelen voor de landbouwsector worden afgewogen tegen de voordelen van waterbedrijven die lagere kosten hebben om het water zodanig te zuiveren zodat het aan de norm voldoet, gesteld dat er geen ander water beschikbaar is voor de drinkwatervoorziening.

Kwaliteit van het oppervlaktewater

In paragraaf 3.1 is geconstateerd dat door de huidige belasting met fosfaat de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater veelal matig of slecht is en dat vanwege de belasting vanuit de opgebouwde voorraad in de bodem ecologisch herstel een zaak van lange adem is. Aanscherpingen van beleid hebben op vrij korte termijn ingrijpende economische effecten, terwijl de meeste van de beoogde milieueffecten pas op een langere termijn zichtbaar worden. Complicerend daarbij is dat er nog onvoldoende kennis is over de relatie tussen nutriëntenbelasting en ecologische kwaliteit (Zie Advies-commissie van Deskundigen in: Milieu- en natuurplanbureau, 2002). Geleidelijke aanscherping zal minder sociale en economische gevolgen leiden.

Beperking Ammoniak emissie tot NMP 4 (inspannings)doelstelling

In de twee scenario's zal in 2010 de NMP4 resultaatsverplichting wel, en de NMP 4 inspanningsdoelstelling van 86 mln kg ammoniak uit de landbouw niet gerealiseerd worden. Dat zal alleen mogelijk zijn bij een krimp van de veestapel met 30% of aanvullende technische maatregelen waardoor de emissie van ammoniak wordt beperkt.

Instrumenten van het mestbeleid

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat er drie stelsels zijn om de milieubelasting te beperken: MINAS, het stelsel van mestafzetcontracten en mestproductierechten c.q. dierrechten. Naast deze drie instrumenten zijn er nog andere instrumenten zoals de Ammoniakwet die het zoneringsbeleid rond kwetsbare natuurgebieden regelt, diverse voorschriften bij opslag en uitrijden van mest en huisvesting van dieren, voorschriften op het gebied van maximale stank- en geluidhinder en lozingen van afvalwater. Dit complexe stelsel van regels waarmee de milieubelasting tot een acceptabel niveau wordt teruggedrongen, hangt samen met het streven om de beschikbare milieugebruiksruimte maximaal te benutten. De opeenstapeling van regels maakt het beleid echter ondoorzichtig en kostbaar in de uitvoering voor zowel overheid als bedrijfsleven. Het systeem is mede ingewikkeld omdat de Nederlandse aanpak van het mestprobleem (MINAS) niet goed aansluit bij de benadering waarop de Nitraatrichtlijn is gebaseerd (en dus het stelsel van mestafzetcontracten).

De vraag is met welke (combinatie van) instrumenten – gegeven de te verwachten ontwikkelingen op mestmarkt - in de toekomst de gewenste normen op de meest doelmatige wijze kunnen worden gerealiseerd.

In de huidige situatie is het stelsel van dier- en mestproductierechten noodzakelijk om de totale mestproductie terug te brengen en te kunnen beheersen en zodoende de handhaafbaarheid van MINAS te realiseren. Het bestaansrecht van MINAS is gelegen in de wens om de beschikbare milieugebruiksruimte optimaal te benutten, terwijl het stelsel van MAO's nodig is om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. De drie stelsels hebben gemeenschappelijk dat aan partijen mogelijkheden worden verstrekt om een hoeveelheid mest te produceren:

- Bij de dierrechten aan de eigenaar van dieren;
- In het stelsel van MAO's aan de eigenaar van de grond op basis van de aanvoernorm;
- In MINAS aan de eigenaar/gebruiker van de grond. De hoeveelheid mest die mag worden toegediend is afhankelijk van normen, maar kan ook beïnvloed worden bijvoorbeeld via het voer dat wordt gebruikt of de geteelde gewassen.

Het ligt voor de hand om in de toekomst te kiezen voor hetzij het verstrekken van mestplaatsingsrechten aan de grondeigenaar, hetzij het verstrekken van mestproductierechten aan de eigenaar van de dieren. Aangezien de kwaliteit van de bodem bepaalt hoeveel mest kan worden toegediend, is het doelmatiger om mestproductierechten aan grondbezit te koppelen. De mogelijkheid om instrumenten af te schaffen doet zich voor als er meer ruimte komt op de mestmarkt. Het kabinet heeft het voornemen om in 2005 de mestproductie- en dierrechten af te schaffen. Bij een grotere ruimte tussen mestproductie en mestplaatsingscapaciteit zijn er ook mogelijkheden om MINAS te vereenvoudigen, en zal het stelsel van MAO's niet bindend zijn voor de mestplaatsingscapaciteit. Omgekeerd leidt een verdere aanscherping van het mestbeleid tot een grotere druk op de inkomens en bemoeilijkt daarmee de handhaafbaarheid van het stelsel van MAO's en MINAS.

Grotere grondgebondenheid

Een optie om een grotere grondgebondenheid te realiseren is het beperken van de mestafzet tot het eigen bedrijf of regio. Dit heeft echter als nadeel dat de mogelijkheden om de landelijke beschikbare mestplaatsingscapaciteit optimaal te benutten, aanzienlijk worden ingeperkt. Het milieuvoordeel dat hier-

tegenover staat is dat de ammoniakemissie met name in de veeconcentratiegebieden vermindert. Het is echter doelmatiger om het beleid direct op dit probleem te richten, zeker omdat deze optie in feite het einde betekent van een groot deel van de intensieve veehouderij.

Met de zogenoemde nitraatgelden (ook wel 'Koopmans'-gelden) wordt beoogd om de milieubelasting van de melkveehouderij te verminderen in kwetsbare en waardevolle gebieden waar sprake is van meerdere, met elkaar samenhangende milieuproblemen. De wijze waarop dit gebeurt, betekent dat de overheid meebetaalt aan de vermindering van de milieubelasting. Overwogen kan worden om deze doelstelling door middel van regelgeving te realiseren.

4.3 Bestrijdingsmiddelen



Aanscherping van beleid: toelatingsbeleid

Het beleid ten aanzien van bestrijdingsmiddelen is op dit moment in beweging. Dat maakt het niet alleen lastig om aan te geven hoe het verbruik in 2010 zal zijn, maar ook om aan te geven wat de mogelijkheden zijn om het verbruik vervolgens nog verder terug te dringen. Duidelijk is wel dat een eventuele volgende reductieslag mogelijk verdergaande maatregelen zal vergen dan thans zijn genoemd in de nota Zicht op gezonde teelt (2001).

Onderzoek van de commissie Bichel in Denemarken bevestigt het beeld, dat een eerste saneringsslag betrekkelijk weinig aanpassingen en/of kosten met zich meebrengt, maar dat verdere stappen tot forse meerkosten of opbrengstdervingen leiden. De ervaringen rond "landbouwkundige onmisbaarheid" van bepaalde stoffen in Nederland hebben tot soortgelijke conclusies geleid. Daarnaast is het Nederlandse toelatingsbeleid steeds meer gebonden aan Europese normen. In Europa is besloten tot een volledige harmonisatie van toegestane middelen. Voor deze Europese afstemming is een traject uitgestippeld dat loopt tot 2003. Inmiddels hebben diverse landen vertraging opgelopen bij het aanpassen van hun nationale beleid aan de Brusselse richtlijn. Een uitstel van volledige harmonisatie tot 2008 lijkt waarschijnlijk. Dit levert spanningen op in Nederland omdat hier (vooruitlopend op de harmonisatie) middelen reeds zijn geschrapt die in buurlanden nog zijn toegestaan.

Nederland heeft de beleidsruimte om ook bij volledige harmonisatie strengere eisen stellen aan toegestane middelen vanwege specifieke omstandigheden. Nederland past dit toe, onder meer vanwege de intensiteit van bepaalde teelten en het belang van oppervlaktewater voor de drinkwatervoorziening. Naast verdergaande eisen met betrekking tot toegestane middelen, mag Nederland ook strengere normen stellen in het overige beleid (volumebeleid, indirecte aanpak zoals heffingen, specifieke teeltvereisten etc).

Indien verder geschrapt wordt in het middelenpakket zullen met name de akkerbouw (aardappelen en uien) en bloembollen het eerst worden geraakt. Anderzijds zijn dit ook de sectoren waar nieuwe middelen het eerst worden geïntroduceerd. Per saldo krijgen de kleinere sectoren in de tuinbouw (zoals aardbeien en fruitteelt) het eerst met problemen te maken.

Een discussie over het uitvoeren van het bestaande toelatingsbeleid met verboden op het gebruik van bepaalde middelen zal uiteindelijk leiden tot een discussie over behoud van teelten in Nederland. Voor bepaalde teelten geldt dat een in bedrijfseconomisch opzicht optimale bedrijfsvoering in Nederland het milieu meer dan evenredig belast. Dit leidt tot de vraag of het particulier en maatschappelijk belang dat met het behoud van die teelten in Nederland is gediend, in voldoende mate opweegt tegen de schade die deze teelten toebrengen aan het milieu. Deze vraag zal per geval beantwoord moeten worden. Van belang daarbij is dat milieubelasting als gevolg van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in sterke mate een lokaal en regionaal milieuprobleem is. Nederland kan/moet een afweging maken tussen het belang van een teelt en de milieubelasting - bij de huidige bedrijfsvoering en beschikbaarheid van middelen. Een argument tegen aanscherping van de normen is dat daarmee de productie en daarmee de milieubelasting wordt verschoven naar andere landen. Daar staat tegenover dat teelten elders met minder milieubelasting gepaard kunnen gaan vanwege klimatologische omstandigheden of omdat chemische bestrijdingsmiddelen vervangen kunnen worden door goedkope arbeid die mechanische bestrijding economisch haalbaar maakt. Bovendien betreft het een lokaal probleem. Wanneer het buitenland minder streng is dan dragen zij zelf voornamelijk de lasten.

Tabel 4.2: Kosten en baten van een aanscherping van het bestrijdingsmiddelenbeleid

Kosten	Baten
Telers moeten kosten maken om andere middelen of methoden te vinden waardoor het gebruik kan worden verminderd.	Scherpere normen zijn – als deze ook gehandhaafd kunnen worden - synoniem met een afname van de veroorzaakte milieuschade. Slechts enkele aspecten van die milieuwinst kunnen in een geldbedrag worden uitgedrukt.
Bij minder gebruik van bestrijdingsmiddelen is het risico groter dat de oogst mislukt.	Bij een afname van de milieubelastende teelt komen productiemiddelen vrij. Na kortere of langere tijd zullen die productiemiddelen elders productief emplot vinden.
Wanneer geen goed alternatief beschikbaar zal de teler op zoek moeten gaan naar een andere teelt. Als dat niet mogelijk is, zal een deel van de productiecapaciteit niet langer ingezet worden. Als gevolg van een krimp van het aantal 'milieubelastende' teelten zal de bedrijvigheid afnemen (ook in de agrosector).	
Scherpere normen betekenen meestal dat er intensiever gecontroleerd moet worden. Die controles, die veelal door overheidsinstanties worden uitgevoerd, zijn niet kosteloos.	

Tegenover de druk op de concurrentiepositie van een strenger bestrijdingsmiddelen-beleid staan mogelijkheden van het vermarkten van (sommige akker- en tuinbouw)producten met de claim van een laag niveau van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Er liggen vooral mogelijkheden bij de teelten onder glas (groenten, wellicht ook bloemen). Een probleem bij zo'n marktbenadering is dat bij de consumenten duidelijk moet zijn dat concurrerende productiewijzen (opengrondstomaten uit Italië of Spanje bijvoorbeeld) op deze punten minder goed scoren. Indien het zou lukken om producten als tomaten, komkommers en paprika's internationaal te positioneren als geproduceerd met weinig bestrijdingsmiddelen, of met lage residugehaltes, dan zijn voor de producenten baten te bereiken. Dat is echter lastig omdat dit niet voor alle Nederlandse producten hoeft te gelden.

Instrumenten om een gegeven norm te realiseren

De overheid kan wettelijk voorschrijven welke middelen gebruikt mogen worden, de gebruiksperiode, de toepassingsfrequentie en de grondsoortgebieden. Het grote probleem is dat deze wettelijke voorschriften lastig zijn te controleren. Als oplossing van dit probleem wordt gedacht aan het certificeren van bedrijven waarbij gewaarborgd is dat de wettelijke voorschriften zijn geïntegreerd in de bedrijfsvoering. Certificatie zal de trend naar schaalvergroting en professionalisering versterken.

Andere instrumenten naast wettelijke voorschriften zijn: heffingen, kennisontwikkeling- en verspreiding, nieuwe toelatingen, gezond uitgangsmateriaal en gerichte controle. Naar verwachting van het LEI zal kennisverspreiding en nieuwe toelatingen het meest bijdragen aan een vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

4.4 Dierenwelzijn



Aanscherping normen

Kostenverhogende verbeteringen moeten kunnen worden doorberekend in de verkoopprijs. Daarvoor is het belangrijk dat diervriendelijk geproduceerd voedsel zich weet te onderscheiden van minder diervriendelijk geproduceerd voedsel. Idealiter onderscheiden diervriendelijke producten zich fysiek, maar als dat niet mogelijk is dan is etikettering de oplossing. Etiketten maken het mogelijk dat consumenten kunnen kiezen tussen bijvoorbeeld scharreleieren en 'gewone' eieren. De pluimveehouder met scharrelkippen heeft hogere kosten, maar die kan hij doorberekenen aan de consument. De kosten van de verbetering van het dierenwelzijn worden daardoor gedragen door de consument. Wanneer consumenten toch kiezen voor 'gewone' eieren dan zijn deze blijkbaar niet bereid te betalen voor de scharrelruimte voor kip. De vraag is hoe belangrijk burgers dierenwelzijn vinden als ze niet bereid zijn om de hogere kosten voor hun rekening te nemen, maar tegelijkertijd wél van mening zijn dat landbouwers onvoldoende rekening houden met dierenwelzijn.

Ruimte om normen aan te scherpen

De Nederlandse overheid kan de welzijnsnormen in de veehouderij aanscherpen, maar het ingrijpen in het Nederlandse productieproces is geen garantie dat al het voedsel dat op de markt wordt gebracht ook op diervriendelijke wijze is geproduceerd. De Nederlandse markt maakt immers deel uit van de Europese interne markt, en invoer uit de rest van de wereld kan niet worden geweerd op grond van de productiewijze.

Het dilemma voor de overheid is daarmee of zij ondernemers in bedrijfseconomisch opzicht kostbare normen moet opleggen wanneer het gros van de burgers niet bereid is een betrekkelijk klein financieel offer te brengen en het dierenwelzijn er per saldo niet op vooruit gaat.

Eenzijdige stappen hebben als risico dat een deel van de productie verschuift naar het buitenland waardoor het dierenwelzijn per saldo niet verbetert. Het verhogen van dierenwelzijn kan het best in Europees verband plaatsvinden of in coalitieverband met voor Nederland belangrijke handelspartners.

Aanscherping van de minimumeisen in Europese richtlijnen leidt tot de minste verstoring van de onderlinge concurrentieverhoudingen. Indien Nederland op het terrein van dierenwelzijn verdergaande eisen zou stellen dan de Europese minimumeisen, dan is het denkbaar dat (een deel van) de kosten terugverdiend kan worden door afzet op specifieke deelmarkten, die er al zijn of die ontwikkeld kunnen worden. Er zijn deelmarkten voor producten met een claim van dierenwelzijn. Hierbij is te denken aan allerlei varianten van scharrelvlees en -eieren, roze kalfsvlees. Een mogelijkheid is ook om te streven naar het voldoen aan de hoogste eisen op dit terrein van de meest ambitieuze Europese inkooporganisaties.

Tabel 4.3: Kosten en baten van het eenzijdig aanscherpen van de normen voor dierenwelzijn

	Kosten	Baten
Wanneer consumenten betalen voor diervriendelijk geproduceerd voedsel.	Hogere productiekosten (nadeel voor de producent).	Hoger dierenwelzijn. Verbetering imago Nederlands product (voordeel producent).
Wanneer consumenten niet betalen voor diervriendelijk geproduceerd voedsel.	Verlies afzet (nadeel producenten).	Geen of beperkte verbetering dierenwelzijn. Na verloop van tijd zullen de productiemiddelen elders productief emplot vinden.

4.5 Diergezondheid



Beleid gericht op het vergroten van diergezondheid en verminderen van dierziekten bestaat uit preventie en bestrijding. Mogelijke opties zijn het:

- *Versterken verantwoordelijkheid ondernemer*
Het versterken van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en het beperken van de vangnetfunctie van de overheid kunnen - in combinatie met scholing, voorlichting en communicatie - ondernemers tot minder risicovol gedrag aanzetten. De financiële last voor de bestrijding van dierziekten zou integraal neergelegd moeten worden bij de ondernemers: waar mogelijk alle kosten en alle diersoorten. De mate waarin een ondernemer regelgeving op dit gebied naleeft moet leidend zijn voor zijn financiële bijdrage aan de bestrijding van een dierziekte: lagere bijdrage voor veterinair beter gedrag.
- *Terugbrengen contacten tussen bedrijven*
Het via nationale en Europese regelgeving nog verder terugdringen van contacten tussen bedrijven en het verder terugdringen van internationale transporten van gebruiks- en slachtdieren. Mede tegen de achtergrond van de MKZ-conferentie van 12 en 13 december 2001 is dit traject door de Europese Commissie inmiddels opgepakt.
- *Verbeteren van dierenwelzijn*
Hoewel bevordering van dierenwelzijn ten koste kan gaan van het productievolume en dus de rentabiliteit van de gehele veehouderij kan ook een hoger diergezondheidsniveau behaald worden waardoor zowel het preventief als het curatief gebruik van antibiotica zal afnemen
- *Bevorderen private ketengarantiestelsels*
Private ketengarantiestelsels spelen een belangrijke rol bij voedselveiligheid, maar kunnen ook bijdra-

gen aan een hogere diergezondheid. Uitgangspunt hierbij is dat elke schakel in de keten garandeert dat de producten die hij aan een opvolgende schakel levert aan de wettelijke norm voldoen. Als een schakel niet aan de gestelde eisen voldoet, treft de keten zelf adequate maatregelen. Het overheids-toezicht kan bij een dergelijke systematiek een andere invulling krijgen, zoals “toezicht op toezicht”. In dit kader kan ook de transparantie in de productieketens vergroot worden, waaronder de introductie bij primaire bedrijven van verplichte periodieke bedrijfsbezoeken. Hierdoor kunnen trends en gevaren rondom bedrijfsvoering sneller worden opgespoord en kan de overheid zo nodig beleidsmaatregelen treffen.

Concurrentievoordelen grotere diergezondheid

De mogelijkheden voor het ontwikkelen van specifieke afzet op basis van claims rond diergezondheid liggen in principe op drie terreinen:

- Hoge niveaus bij afzet van fokmateriaal. Nederland heeft van oudsher een positie in de internationale afzet van fokmateriaal (zeugen en beren, melkvee). Het is denkbaar dat die positie versterkt kan worden door bepaalde dierziekten uit te bannen uit Nederlandse veestapels. De eerste indruk is dat de mogelijke extra omzet die daaruit kan resulteren beperkt is.
- De hoogste dierziektenvrije status hebben en houden om vee- en vlees export naar alle markten mogelijk te maken. Deze positie strookt met het huidige overheidsbeleid. Een hoog profiel met betrekking tot dierziekten die (vermeende) menselijke gezondheidsrisico's met zich meebrengen en hygiëne in het algemeen ligt op het zelfde vlak. Het is in principe denkbaar vlees, zuivel of eieren op de markt te brengen met claims op het terrein van dierziekten met risico's. Bij zuivel bevinden dergelijke ontwikkelingen zich in het embryonale stadium, bij pluimveeproducten (samonella) zijn de ontwikkelingen al wat verder.
- Positionering op het terrein van hygiëne voor Nederlands product. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld afzet in het 'gezondheidscircuit' (ziekenhuizen en verpleegtehuizen in binnen- en buitenland)

Vergroting mogelijkheden vaccinatie MKZ

Een voor de hand liggende optie om de diergezondheid te verhogen, is verruiming van de mogelijkheden van vaccinatie ter preventie van dierziekten. Naarmate de risico's van besmettelijke dierziekten toenemen, neemt het belang hiervan toe. De recente uitbraak van MKZ maakte de discussie over het non-vaccinatiebeleid actueel. De kosten en baten hiervan zijn opgenomen in tabel 4.4. Een afweging van deze kosten en baten op het niveau van de gehele economie zal vermoedelijk uitwijzen dat er alle reden is om een grotere rol voor vaccinatie in te ruimen. Het probleem is om de andere lidstaten van de EU (en derde landen) hiervan te overtuigen. Andere lidstaten maken een eigen kosten- en batenafweging. Daarbij wordt, net als in Nederland voor de uitbraak van MKZ, vermoedelijk alleen het belang van de agrarische sector in beschouwing genomen. De gevolgen voor andere sectoren, de subsidies op uitvoer naar derde landen, de problemen met dierenwelzijn van grootschalig ruimen, en het feit dat vrijkomende kapitaal en arbeid naar verloop van tijd elders productief emplooi zal vinden, spelen nauwelijks of niet mee.

Afgezien van de vraag of een alleengang van Nederland juridisch ook mogelijk is, zou een kosten en batenafweging van zo'n alleengang er heel anders uit zien. Omdat in dat geval alle uitvoer van vee en vleesproducten weg zou vallen, zou het uitvoereffect zo'n 5,5 miljard euro bedragen. Daarbij is verondersteld dat de zuiveluitvoer desondanks gewoon door zou kunnen gaan. De gevolgen voor de veehouderij zouden dan enorm zijn. De afweging van de kosten en de baten zou dan vermoedelijk in het nadeel van vaccineren uitkomen.

Tabel 4.4 Kosten en baten van vaccinatie MKZ in EU-kader

Kosten	Baten
Vaccinatiekosten (kosten voor: landbouw).	Minder en minder grote uitbraken (baten voor de landbouw)
Wegvallen van uitvoer van vee en vlees naar derde landen (buiten de EU) Hiervoor geldt dat uitvoer niet alleen betrekkelijk bescheiden is, maar ook dat ze met nogal wat uitvoersubsidies gepaard gaan. Bij de introductie van markervaccins zal het negatieve uitvoereffect vermoedelijk gering zijn.	<p>Geen grootschalige ruiming (baten voor gehele samenleving).</p> <p>Geen schade aan toerisme (baten voor toeristenindustrie).</p> <p>Nauwelijks schade aan verwerkende en toeleverende industrie (baten voor betreffende industrie).</p> <p>Geen tijdelijke 'ontwrichting' sociale leven in de uitbraakgebieden (baten voor betreffende regio). Besparingen op uitvoersubsidies (baten voor belastingbetaler).</p> <p>Arbeid en kapitaal die vrijkomen als gevolg van iets kleinere veestapel kan elders productief worden aangewend (baten voor gehele samenleving).</p>

4.6 Voedselveiligheid



Voedselveiligheidsbeleid is primair EU-beleid. Ook worden afspraken in internationaal verband gemaakt (Codex Alimentarius). De mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om strengere eisen te stellen aan de producten die op de markt worden gebracht, worden beperkt toegepast. Gelet op het internationale karakter van de voedselproductie is het stellen van eisen in EU-verband ook veel doelmatiger voor de bescherming van de Nederlandse bevolking.

De beleidsruimte voor de Nederlandse overheid om eisen te stellen aan het productieproces in Nederland is aanzienlijk groter. Positionering op basis van voedselveiligheid is wellicht mogelijk voor belangrijke delen van de Nederlandse land- en tuinbouwproductie, vanwege de zich goed ontwikkelende ketencontrole. Dat laatste lukt wellicht beter dan in sommige concurrerende productiegebieden, vanwege de relatief grote schaal van de primaire productie en van de verwerkende industrie. Bij een positionering op basis van voedselveiligheid kan gedacht worden aan salmonella en vergelijkbare zaken, maar ook aan ggo(-vrij).

Tabel 4.5: Aanscherpen eisen voedselveiligheid voor Nederlandse producenten

	Kosten	Baten
Wanneer consumenten betalen voor aanscherping normen.	<p>Hogere productiekosten (nadeel voor producenten).</p> <p>Extra kosten controle (nadeel overheid).</p>	<p>Hogere productprijzen (voordeel voor producenten: dit voordeel is groter naarmate aanscherping van de eisen beter is voor het imago en de concurrentiepositie).</p> <p>Hogere voedselveiligheid. Dit is een voordeel voor consument van Nederlandse producten, waar ook voor betaald wordt.</p>
Wanneer consumenten niet betalen voor aanscherping normen.	Verlies afzet (nadeel producenten).	Na verloop van tijd zullen de productiemiddelen elders productief emplooi vinden.

4.7 Landschap en open ruimte



Als groot grondgebruiker is de (grondgebonden) landbouw - de melkveehouderij en de akkerbouw - het gezicht van het landschap en de open ruimte. Voor de toekomst spelen hierbij twee thema's: welk deel van de open ruimte zal de landbouw toegemeten krijgen en hoe kan de kwaliteit van het landschap op peil worden gehouden c.q. worden verbeterd, gegeven de trend van verdergaande professionalisering en schaalvergroting.

Meer of minder landbouwgrond in 2010 dan in het basisscenario is verondersteld kan worden gerealiseerd door een meer c.q. minder restrictief ruimtelijk orderingsbeleid. De ruimtelijke ordening bepaalt immers in belangrijke mate de hoeveelheid grond die voor landbouw beschikbaar is. De grond die voor landbouw is bestemd, zullen boeren gebruiken als landbouwgrond. Er is geen extra beleid nodig om er voor te zorgen dat het gebruik van de openruimte in de vorm van landbouwgrond doorgaat.

Grondgebruikers zijn verantwoordelijk voor een zekere basiskwaliteit van natuur, landschap en water. Bovendien hebben boeren die willen doorgaan met boeren er zelf ook belang bij om te zorgen voor een aantrekkelijk en toegankelijk landschap om zodoende er toe bij te dragen dat hun grond de bestemming landbouw blijft houden.

De overheid kan op twee manieren proberen de kwaliteit van het landschap te handhaven en te verhogen: de overheid stuurt de landbouw via wettelijke randvoorwaarden en de overheid beloont bepaalde publieke diensten in de vorm van bovenwettelijke, maatschappelijk gewenste natuur- en landschapsprestaties. In de praktijk kunnen beide modellen in combinatie voorkomen. De keuze voor één van beide sturingsmechanismen zal zijn gebaseerd op politieke overwegingen - bij wie hoort de rekening te liggen? - maar ook van de mogelijkheden en beperkingen van de instrumenten. Zo zal het niet mogelijk zijn om boeren te dwingen om bepaalde landbouwactiviteiten voort te zetten als het bedrijfseconomisch niet langer rendabel is.

Met het oog op het handhaven en vergroten van de ruimtelijke kwaliteit kan de overheid boeren en andere grondgebruikers belonen als zij bepaalde zaken doen, of nalaten. Cruciaal is dat die beloning ook daadwerkelijk het gedrag van boeren beïnvloedt en dat bij het achterwege laten de publieke diensten niet worden geleverd. Het niveau van de vergoeding is de uitkomst van onderhandelingen tussen overheid en marktpartijen. Daarbij zal wel voldaan moeten zijn aan de regels die gelden in EU en WTO-verband. Het is daarbij belangrijk om goed te benoemen wat de publieke diensten zijn, en daarbij na te gaan wat het nationale/regionale/lokale publiek wil. Het door het publiek gewenste landschap hoeft niet samen te vallen met de bestaande inrichting van het landschap.

Zo kan de overheid bij verdergaande (bovenwettelijke) landschapswensen grondgebruikers (w.o. boeren) een rol laten vervullen bij het realiseren van een aantrekkelijker en veelzijdiger bruikbaar landelijk gebied. In dit verband spreekt men over groene diensten. Voor de EHS-gebieden geldt reeds de regeling van beheersovereenkomsten waarbij tegen vergoeding bepaalde vormen van natuur- en landschapsbeheer worden verricht. Ook kan gedacht worden aan de randgebieden van de EHS. Om de kwaliteit van de EHS-gebieden te kunnen garanderen is het gewenst dat de milieu- en watercondities in de daaromheen gelegen (agrarische) gebieden (de zogenaamde beïnvloedingsgebieden) scherper worden ingevuld dan nationaal, generiek vereist. De overheid kan kiezen om voor die randgebieden lagere bemestingsniveau's voor te schrijven dan een bedrijfseconomisch optimale bedrijfsvoering vereist. Een alternatief is dat de overheid de betreffende agrariërs beloont voor lagere bemestingsniveau's.

Maar ook buiten de EHS kan sprake zijn van 'landschapswensen' die zonder overheidsoptreden niet worden gerealiseerd. Het kan hierbij gaan om natuur- en landschapsbeheer, waterbeheer, waterberging, toegankelijkheid van het landelijk gebied, weidegang van koeien en wandelpaden. Het uitwerken hiervan vraagt om een heldere afbakening: niet alle landschappen zijn vanuit cultuurhistorisch perspectief waardevol, toegankelijkheid is geen doel op zich dat overal dient te worden bereikt, de wenselijkheid en de vorm van weidegang kan per gebied verschillen en ook hoeven niet overal natuurwaarden tegen een vergoeding worden beschermd. Ook dient te worden vastgesteld welke overheid (Rijk, provincies, gemeenten) of overheden dienen te bepalen welke 'landschapswensen' gerealiseerd dienen te worden.

Ingrepen van de overheid om de kwaliteit van het landschap te verhogen kunnen de opbrengstcapaciteit van landbouwgrond aanzienlijk verminderen. Denk aan een verhoging van het waterpeil in veenweidegebied. Door verhoging van het waterpeil worden de productieomstandigheden slechter en zal de opbrengst per ha en per arbeidskracht afnemen. De schade kan zodanig zijn dat individuele boeren in grote financiële problemen komen of dermate gehinderd worden in hun bedrijfsvoering dat het redelijk is dat ze hiervoor compensatie ontvangen. Wanneer niemand bereid is in het veenweidegebied melkvee te houden, dan kan ertoe worden overgegaan veehouders te belonen om te blijven boeren wanneer dat maatschappelijk gewenst wordt. In dat geval is er een dienst waar tegenover een beloning staat.

Tabel 4.6: Verbetering ruimtelijke kwaliteit

Kosten	Baten
Inzet belastinggeld (nadeel voor de belasting betalende burgers).	Fraaiër landschap (voordeel voor de burgers die dit 'consumeren').
Inzet productiemiddelen (nadeel boeren).	Grotere biodiversiteit.
	Marktconforme beloning voor de inzet van de middelen (voordeel boeren).

Een al lang bestaand instrument om de ruimtelijke inrichting aan te passen aan maatschappelijke wensen is de landinrichting. Vroeger werd dit instrument vooral ingezet om de landbouwkundige structuur te verbeteren. Tegenwoordig wordt het instrument landinrichting ook voor andere doeleinden ingezet zoals het veilig stellen en ontwikkelen van natuurgebieden, het realiseren van strategische groenprojecten en het verbeteren van de landbouwkundige structuur. Waar mogelijk worden deze doelen in samenhang gerealiseerd. De in paragraaf 2.6 geconstateerde trend van versnippering van landbouwgrond vraagt in dit verband ook om aandacht. Toch vinden nog steeds projecten plaats, waarbij verbetering van de landbouwkundige structuur het hoofddoel is. Gegeven de wens om landschapskarakteristieken veel meer in stand te houden, kan de overheidssteun aan dit type landinrichtingsprojecten worden heroverwogen.



5 TOEKOMSTIG GLB EN BELEIDSOPTIES VOOR NEDERLAND

In het voorgaande kwamen de gevolgen voor de Nederlandse landbouw van verdere hervormingen van het GLB al aan de orde. In dit slothoofdstuk wordt ingegaan op de motieven voor verdere hervormingen en op de betekenis van de verschuiving binnen het GLB van markt- en prijsbeleid naar plattelandsbeleid voor het nationale beleid.

5.1 De redenen voor verdere hervormingen van het GLB

Voortgaande liberalisatie internationale handel

De Uruguay ronde heeft tot op heden slechts beperkte effecten gehad op de feitelijke protectie, maar op lange termijn zal het onderworpen zijn aan de WTO-regels betekenen dat uitvoersubsidies worden afgeschaft, en dat invoerheffingen verder worden gereduceerd. Daarnaast kunnen de huidige, nog niet volledig ontkoppelde directe steunbetalingen aan de boeren onderwerp van discussie blijven.

Tijdens de handelsconferentie in Qatar is – na het mislukken van Seattle – het startschot gegeven tot onderhandeling over vermindering van de steun aan de landbouw. Hierover moeten in 2003 resultaten zijn geboekt.

De uitbreiding van de EU

Naast de komende onderhandelingen in WTO-kader vormt de uitbreiding van de EU een belangrijke kracht die zorgt voor een verdere omslag in het huidige GLB naar een meer marktconform landbouwbeleid. De uitbreiding vraagt om snelle aanpassingen van het GLB, en niet alleen vanwege budgettaire gevolgen (zie IBO, 2001). Toepassing van het huidige GLB op de toetreders verstoort de economische herstructurering in de toetredende landen en zal daar krachten mobiliseren die het nog lastiger maken om het GLB aan te passen (zie WRR, 2001).

Onvoltooide hervormingen

De omzetting van de prijsondersteuning in directe inkomenstoelagen past in een ontwikkeling naar een meer marktconform beleid. De hervormingen zijn daarmee nog niet voltooid omdat de inkomenstoelagen – die het grootste deel van het GLB-budget omvatten – een kwetsbaar onderdeel blijven van het GLB:

- het blijft moeilijk uit te leggen waarom landbouwers een structurele compensatie ontvangen voor een eenmalige beleidswijziging, er is ook geen duidelijke relatie tussen de compensatie en de schade door het wegvallen van de steun;
- de inkomenstoelagen zijn niet volledig ontkoppeld: dit blijft aanleiding geven tot discussie in WTO-kader en tot een minder doelmatige productie;
- de inkomenstoelagen komen relatief het meest terecht bij de grootste, meest draagkrachtige bedrijven.

De productiequota en het braakleggingsregime hebben indertijd de productie beperkt en daarmee de budgettaire problemen van het GLB verminderd, en en passent de milieuproblemen verlicht.

Handelsliberalisatie, en meer algemeen de ontwikkeling naar een meer marktconform beleid, zetten het voortbestaan van de productiequota echter onder druk. Afschaffing van de melkquota zal wel leiden tot een grotere druk op de mestmarkt zoals in het liberaliseringsscenario werd geconstateerd.

Interne beweegredenen voor een ander GLB

De voortschrijdende handelsliberalisatie, de belemmeringen voor ontwikkelingslanden, de uitbreiding van de EU, en de nog onvoltooide hervormingen geven aanleiding om het GLB verder te hervormen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat in de loop van de decennia de beleidsprioriteiten zijn geëvolueerd. De huidige omstandigheden vragen om beleid dat zich minder richt op het ondersteunen van het inkomen van de producent, maar daarentegen meer nadruk legt op de wijze waarop de productie tot stand komt. Dat betreft dan zaken als veiligheid van het voedsel, dierenwelzijn, milieubelasting bij de productie, relatie van productie met natuur en landschap.

5.2 Toekomst plattelandsbeleid

Sinds Agenda 2000 vormt het plattelandsbeleid - ook wel aangeduid als tweede pijler - een belangrijk onderdeel van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB), naast het markt- en prijsbeleid, dat wordt aangeduid als eerste pijler. Bij markt- en prijsbeleid is sprake van volledige financiering door Brussel, bij het plattelandsbeleid is sprake van co-financiering. Per lidstaat is een maximaal bedrag vastgelegd wat voor plattelandsbeleid kan worden geclaimd. Zo is voor Nederland voor de periode 2000-2006 circa 417 mln Euro beschikbaar, uit eigen middelen zal Nederland hier circa 600 mln euro bijleggen. Dit laatste betreft een gedeelde cofinanciering van rijksoverheid (60%) en provincies (40%).

De invulling van het plattelandsbeleid is een nationale aangelegenheid, mits voldaan wordt aan de randvoorwaarden van de Europese kaderverordening. Daarin is afgebakend wat onder plattelandsontwikkeling wordt verstaan en welke projecten voor cofinanciering in aanmerking kunnen komen. De doelstelling is onder andere gericht op steun voor de aanpassing en herstructurering van de landbouw. Dit wordt in een aantal thema's verder uitgewerkt: duurzame landbouw, natuur en landschap, waterbeheer, diversificatie, recreatie en toerisme en leefbaarheid.

Lidstaten moeten voor hun grondgebied plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) opstellen. Zo valt onder het Nederlandse POP onder meer de omschakelingsregeling voor biologische landbouw, agrarisch natuurbeheer (programma beheer), onderdelen van landinrichting en de stimuleringsregeling gebiedsgericht beleid. Ten opzichte van de andere lidstaten besteedt Nederland in verhouding relatief veel geld aan maatregelen voor verbrede plattelandsontwikkeling (meer gebiedsgerichte projecten in het kader van landinrichting en subsidieregeling gebiedsgericht beleid).

Het huidige EU-plattelandsbeleid is met name toegesneden op de plattelandsproblematiek van landen die te maken hebben met een ontvolking en leegloop van het platteland (bijvoorbeeld Frankrijk en Spanje). Dit verschilt met de situatie in onder meer Nederland waar veeleer sprake is van overdruk en een dreigende aantasting van de kwaliteit van het landelijk gebied door een verstedelijkingsdruk. Desondanks biedt de huidige kaderverordening inhoudelijk voldoende aanknopingspunten om ook in urbane omstandigheden aan plattelandsbeleid te doen.

In EU-kader wordt het plattelandsbeleid meer en meer gezien als instrument om fundamentele hervormingen van het GLB te ondersteunen. Daarmee zal het plattelandsbeleid in de toekomst ook financieel belangrijker worden. De vraag is hoe Nederland hierop moet inspelen: welke maatregelen vallen hieronder en door wie moet dat beleid worden betaald? De aanleiding van dit beleid vormen de problemen in landen waar de landbouw een belangrijke economische drager is van het platteland en waar door de ontwikkelingen in de landbouw sprake is van een leegloop van het platteland. Nederland daarentegen heeft een relatief 'vol' platteland en vrijwel geen plattelandsproblematiek in de zin van onderontwikkeling. De maatschappelijke vraag rond het platteland in Nederland richt zich veeleer op het aantrekkelijk houden van de open ruimte.

Hoe zou vanuit dit perspectief de toekomst van het Europese plattelandsbeleid moeten zijn? In dit verband kan een onderscheid kan gemaakt worden tussen flankerend en structureel plattelandsbeleid:

- Bij flankerend plattelandsbeleid kan gedacht worden aan maatregelen om de inkomens- en vermogens-effecten op te vangen van het afbouwen van de eerste pijler, zoals herstructureringsmaatregelen. De omvang het budget voor plattelandsbeleid zal in dat geval afgeleid worden van de omvang van die inkomens- en vermogens-effecten, en in de loop der tijd afnemen.
- Bij structureel Europees plattelandsbeleid kan in de Nederlandse situatie gedacht worden aan maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit van het platteland te verhogen of op peil te houden ('groene diensten'). Bij deze invulling dringt de subsidiariteitsvraag zich op: waarom zou op EU-niveau worden bepaald hoeveel geld wordt uitgegeven ter verhoging van de ruimtelijke kwaliteit? Een optie is daarom om dit type plattelandsbeleid te nationaliseren (en vervolgens mogelijk ook regionaliseren).

Zoals nu ook al het geval is kan de inhoud van het plattelandsbeleid worden overgelaten aan de nationale overheden. Met het oog op een goed functionerende Interne Markt en het waarborgen van gelijke concurrentieverhoudingen dient dit te geschieden binnen duidelijk omschreven Europese beleidskaders.

In het huidige plattelandsbeleid staat de primaire sector centraal. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat naast boeren ook voor anderen (zowel privaat als publiek) een belangrijke rol in het behoud en

ontwikkeling van de kwaliteit van het landelijk gebied is weggelegd. Het kan dan gaan om samenwerkingsverbanden van groepen (agrarische) ondernemers en andere maatschappelijke actoren, maar ook om publieke autoriteiten op lokaal en regionaal niveau. Uitgaande van een gegeven omvang van het budget voor plattelandsbeleid is het van belang dat de middelen zodanig inzetbaar zijn dat daarmee voor Nederland belangrijke doelstellingen zoals herstructurering van de sector en verhoging van de kwaliteit van het landelijke gebied kunnen worden gerealiseerd.

5.3 Koppelen duurzaamheidseisen aan directe inkomenssteun

De optie om aan de directe inkomensbetalingen duurzaamheidseisen te koppelen, staat bekend als cross-compliance. Door additionele milieuvoorwaarden - die uitgaan boven het wettelijk minimum - te verbinden aan de inkomensvoelagen, kunnen middengroepen en achterblijvers op het gebied van milieuzorg worden gestimuleerd tot een betere milieuprestatie. Van cross-compliance mogen slechts bescheiden milieuwinsten worden verwacht. Stringente maatregelen komen niet in aanmerking voor cross-compliance. Bovendien wordt de milieuwinst alleen bereikt in de landbouwsectoren waar inkomensvoelagen van toepassing zijn (een aantal akkerbouwgewassen, rundvee, zuivel, schapen en geiten). Ook worden voorwaarden gesteld aan inkomensvoelagen die in principe een tijdelijk karakter hebben. Voor een structurele verhoging van de milieukwaliteit is cross-compliance minder geschikt.

Naast het bereiken van additionele milieu-inspanningen, kan met cross-compliance ook worden verhinderd dat agrariërs die de huidige milieuwetgeving overtreden, toch een volledige inkomensvoelag blijven ontvangen. Cross-compliance biedt de mogelijkheid om deze wettelijke milieuvoorwaarden te verbinden aan de inkomensvoelag: wanneer door de bevoegde controle instantie een overtreding wordt geconstateerd op de milieuwetgeving, kan de overheid een korting toepassen op de inkomensvoelag van de betreffende agrariër. Ook hier geldt weer dat alleen onderdelen uit de milieuwetgeving, die van toepassing zijn op de sectoren die inkomensvoelagen ontvangen, in aanmerking komen voor cross-compliance, i.c. deels niet de meest milieubelastende sectoren.

De opbrengsten van de kortingen op de inkomensvoelagen zullen naar verwachting niet veel meer dan 1 miljoen euro per jaar bedragen. Dit biedt voor het plattelandsbeleid nauwelijks een extra impuls. De mogelijkheden zullen wat groter zijn als voor zuivel inkomensvoelagen gaan gelden. Verder zijn de besparingen op subsidieregelingen en fiscale faciliteiten uiterst bescheiden.

5.4 Afkomen van directe inkomenssteun

Inkomenssteun kan tot maximaal 20% worden afgeroomd, dit staat bekend als modulatie. De hierbij vrijkomende middelen dienen te worden toegevoegd aan de budgetten voor plattelandsontwikkelingsprogramma's. Voorwaarde is dat de lidstaat het bedrag verdubbelt. Deze gelden moeten worden besteed aan extra maatregelen danwel aan extra groepen begunstigden. In Europa wordt beperkt gebruik gemaakt van modulatie. Nederland past modulatie nog (niet) toe. Het aantrekkelijke van modulatie voor de overheid is dat hiermee beleidsdoelen kunnen worden bekostigd.

Aan modulatie zit echter een aantal haken en ogen vast:

- De inkomenssteun wordt door de ontvangers beschouwd als geld waar ze recht op hebben. Ze zullen dit niet zonder meer willen afstaan, zeker indien de besteding andere sectoren of gebieden ten goede komt.
- Er wordt steun afgeroomd die in principe een tijdelijk karakter heeft. Modulatie is daarmee minder geschikt voor de bekostiging van permanente maatregelen;
- De modulatiegelden mogen voor een beperkt aantal doelstellingen worden ingezet en dan nog slechts aanvullend op bestaande plattelandprogramma's.

5.5 Afbouw van het GLB en toename van prijsfluctuaties

In een meer geliberaliseerde landbouwsector zullen prijsfluctuaties, en daarmee ook inkomensfluctuaties, groter zijn dan onder het huidige GLB. Op dit moment is er nog geen inzicht in de kwantitatieve toename van de fluctuaties. De verwachting is dat de fluctuaties zullen gaan lijken op die in de vrijemarktsectoren, maar over de omvang van de fluctuaties is onzekerheid. Over het algemeen ervaart het bedrijfsleven inkomensfluctuaties niet als een onoverkomelijk probleem. In de markt bestaan op zich voldoende mechanismen om fluctuaties - waar nodig - op te vangen. Met name de bedrijven met een relatief hoog eigen vermogen zullen in staat zijn om de marktrisico's op te vangen.

Naast het ontstaan van mogelijke inkomensfluctuaties tengevolge van beleids-veranderingen en ontwikkelingen in de markt zijn er nog andere oorzaken van fluctuaties te noemen. Deze fluctuaties, bijvoorbeeld als gevolg van calamiteiten en natuurrampen, kunnen de continuïteit van perspectiefvolle agrarische bedrijven bedreigen en zijn daarom reden tot zorg voor agrarische ondernemers. De eerste verantwoordelijkheid voor het omgaan met inkomensfluctuaties ligt bij de ondernemer zelf. Er bestaan voor landbouwproducent voldoende mogelijkheden om zich tegen de meeste inkomensfluctuaties in te dekken. Hierdoor lopen zij doorgaans risico's die vergelijkbaar zijn met die van andere ondernemers. Alleen op het terrein van het verzekeren van vermogensderving als gevolg van calamiteiten, is mogelijk voor de overheid een rol weggelegd. Deze rol kan echter ingevuld te worden als herverzekeraar van commerciële verzekeringen i.p.v. als geldschietter aan boeren in nood.

LITERATUUR

- Berkhout, P., J.F.M. Helming, F.W. van Tongeren, A.J. de Kleijn en C. van Bruchem, 2002, Zuivelbeleid zonder melkquotering? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU, LEI-rapport Den Haag.
- Berkum, S van, G.B.C. Backus, Tongeren F. van, 2002, Liberalisering en de locatie van de intensieve veehouderij. LEI-rapport (te verschijnen), Den Haag.
- Boots, M., 1999, Micro-economic analysis of alternative policies for dutch dairy farming, proefschrift Wageningen Universiteit.
- Bondt, N. en van P.J.M. Horne, 2001, Internationale vergelijking productiekosten eieren. Intern LEI rapport.
- Bondt, N., R. Hoste, J.A. Boone, J.H. Wisman, G.B.C. Backus, 2001, Kostprijontwikkeling varkensvlees, productiekosten in 1999 en verwachting voor 2004, LEI, Den Haag
- Buckwell, A., 1997, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, Report of a expert group, European Economy.
- Buurma, J.S., A.B. Smit, A.M.A. van der Linden, R. Luttink, 2000, Zicht op gezonde teelt, een scenariostudie voor het gewasbeschermingsbeleid na 2000, LEI, Den Haag
- Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel en B.W. Zaalink, 1996, Koeien en koersen; ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijssystemen.
- Europese Commissie, 2001, Prospects for agricultural markets 2001-2008, Europese Commissie, DG Landbouw, Brussel.
- Horne, P.J.M. van en G.M.L. Tacken, 2001, Markverkenning biologische pluimveeproducten, LEI rapport 2.0113
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2001, De financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding van de Europese Unie.
- Kol, J., 2001, Waarheen met de Europese landbouw, Een pleidooi voor een heilzame exodus, Internationale Spectator, nr. 9., blz. 440-446.
- Koole, B. en M.G.A. van Leeuwen, 2001, Het Nederlandse agrocomplex 2001, LEI Rapport 5.01.05
- LEI, 2001, Landbouw-Economisch Bericht, Den Haag.
- Massink, H.F., en G. Meester, 2002, Boeren bij vrijhandel, Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij.
- Milieu- en natuurplanbureau, 2002, MINAS en milieu, balans en verkenning, RIVM Bilthoven.
- Marsh, J, 2000, Reflections on the future of agricultural policy in the EU in: Burell, A.M., en A.J. Oskam, 2000 Agricultural Policy and Elargement of the European Union, Wageningen Pers, Wageningen.
- Meijl, J.C.M. van en F.W. van Tongeren, 2001, Multilateral trade liberalisation and developing countries: A North-South perspective on agriculture and processing sectors, LEI, Den Haag.
- Milieu- en natuurplanbureau, 2002, MINAS en MILIEU, Balans en verkenning, RIVM, Bilthoven.
- Milieubalans, 2001, RIVM, Bilthoven.
- Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij, Zicht op gezonde teelt, gewasbeschermingsbeleid tot 2010, 2001, Den Haag
- Toekomst voor de veehouderij, agenda voor een herontwerp van de sector, 2001, Eindrapport van de denkgroep Wijffels, 2001.
- Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij, Voedsel en Groen, Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief, 2000, Den Haag.
- Ploeg, B. van der, 2001, Het Weigevoel in het Groene Hart van de Randstad, Een studie onder melkveehouders in het Westelijk Veeweidegebied naar hun bereidheid en mogelijkheden zich te ontwikkelen van productieboer tot plattelandsondernemer, Proefschrift Wageningen Universiteit.
- Staalduinen, L.C. van, M.W. Hoogeveen, H.H. Luesink, G. Cotteleer, H. van Zeits, P.H.M. Dekker, C.J.A.M. de Bont, 2002 Actualisering landelijk mestoverschot 2003, LEI, Den Haag
- Stolwijk, H.J.J. en P.J.J. Veenendaal, 1995, De betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie, LEI-DLO publicatie 1-29.
- Tongeren, F. van e.a., 2001, Aanvullende berekeningen EU-landbouwuitgaven bij verschillende toetredingsscenario's, Den Haag.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2001, Vóór het kalf verdrongen is, Advies over de toekomst van de dierhouderij in Nederland Publicatie RLG 01/6
- Rabobank, 2001, De kleur van melk, percepties en feiten over een weerbarstige materie.
- Rabobank, 2001, De hamvraag, percepties en feiten over een weerbarstige materie.
- Rabobank, 2001, De kip of het ei, percepties en feiten over een weerbarstige materie.
- Voedingscentrum, 2001, persinformatie.
- WRR, 1992, Grond voor Keuzen: vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap; Den Haag, SDU.
- WRR, 2001, Naar een Europabrede unie, Den Haag, SDU.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Taakopdracht

Aanleiding

De agrarische productie komt toenemend onder druk te staan door de BSE- en MKZ-crisis en door milieueisen aan en 'consumer concerns' over de wijze van voedselproductie. Deze ontwikkelingen dwingen tot een noodzakelijke heroriëntatie van het landbouwbeleid. In de nota 'Voedsel en Groen' komen deze ontwikkelingen al gedeeltelijk aan de orde, maar worden voor de Nederlandse situatie nog weinig gekwantificeerd en uitgewerkt. Het is, gegeven deze ontwikkelingen, van belang te onderzoeken op welke agrarische sectoren Nederland zich in de toekomst zou kunnen concentreren en welk ruimtebeslag daarmee gemoeid is. De conclusies van het lopende IBO over het GLB en de WTO-onderhandelingen zullen hierbij tevens input zijn. Tevens zal de internationale export uit ontwikkelingslanden bij het onderzoek worden betrokken.

Doelstelling

Het onderzoek richt zich op de vraag wat de gevolgen zullen zijn van de noodzakelijke heroriëntatie van de Nederlandse landbouw en welke aanpassingen van het beleids-instrumentarium daarbij in eerste instantie in Nederland en zonodig ook in EU verband nodig zijn.

Onderzoeksvragen

Over een aantal beleidsvelden zijn recent probleemstellende en verkennende nota's geschreven. Laatstelijk het rapport Wijffels. Deze vormen een goed vertrekpunt voor het onderzoek. In deze nota's is de economische onderbouwing op de achtergrond gebeven. Mede op basis hiervan kan een consistente instrumentatie van het nieuwe beleid verder worden uitgewerkt. Daarbij komen in de oriëntatiefase de volgende vragen aan de orde:

- Aan welke randvoorwaarden dient de voedselproductie te voldoen om in de toekomst BSE- en MKZ-crisis te voorkomen?
- Welke randvoorwaarden aan de voedselproductie stellen de 'consumer concerns', waaronder de zorg voor voedselveiligheid en dierenwelzijn?
- Wat is de trend bij de milieueisen en welke randvoorwaarden vloeien daaruit voort?
- Wat zijn, mede op basis van de uitkomsten van het lopende IBO GLB, de toekomstige aanpassingen van het GLB voor het marktordenings- en het plattelandsbeleid en wat zijn mogelijke uitkomsten van de WTO-onderhandelingen?
- Wat is de betekenis van de verschuiving binnen het GLB van markt- en prijsbeleid naar plattelandsbeleid voor de nationale doelstellingen van beleid en voor het nationale beleidsinstrumentarium.

Tegen deze achtergrond kan vervolgens worden verkend:

- Wat zijn de gevolgen van de hierboven genoemde randvoorwaarden en ontwikkelingen voor de concurrentiepositie en de samenstelling van het Nederlands agrarisch productiepakket. Hierover bestaat nog weinig materiaal: volgens het CPB is dit niet eenvoudig vast te stellen, maar illustratieve berekeningen zijn wel mogelijk.

Tot slot zullen conclusies worden getrokken op de volgende terreinen.

- Wat betekent de heroriëntatie van de landbouw voor de Nederlandse productie de exportpositie, het ruimtebeslag en de ontwikkeling van het platteland?
- Wat zijn de consequenties hiervan voor het huidige nationale beleidsinstrumentarium?

Onderzoeksaanpak

Dit is een onderzoek van strategisch karakter. Een eerste overleg met het CPB gaf aan dat het zinvol zou zijn als het CPB (waar nodig i.s.m. het LEI) zo spoedig mogelijk een opdracht krijgt voor het uitvoeren van een achtergrondstudie naar bovengenoemde probleemstelling en onderzoeksvragen. Vervolgens kan de interdepartementale IBO-werkgroep de concrete beleidsconsequenties in beeld brengen.

Deelnemende departementen

LNV, AZ, BuiZa, EZ, Fin, VROM, V&W, VWS, CPB, LEI en 2 externe deskundigen.

Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: Ch.R. van Beuge

Leden	drs. J. Bade	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	mw. drs. A. Berg	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. M. Boef	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	mr. M.A. Haijer	Ministerie van Economische Zaken
	drs. J.C. van Eerde	Ministerie van Financiën
	ing. B. Fokkens	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	drs. A. Ottevanger	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	dr. ir. J.H.M. Peerlings	Wageningen Universiteit
	dr. H.J. Silvis	LEI
	dr. H.J.J. Stolwijk	Centraal Planbureau
	dr. D. Strijker	Rijksuniversiteit Groningen
	drs. J.A. Suurland	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	ir. ing. A. J. Vermuë	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Secretaris	drs. D.L. Kabel	Ministerie van Financiën
Co-secretaris	ir. J.G. Deelen	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Verder hebben aan de vergadering van de IBO-werkgroep op verschillende momenten deelgenomen: drs. S.J.C. Kes (Ministerie van Economische Zaken), prof.dr.ir. G. Meester (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), mw.H.J.M. de Veer (Ministerie van Financiën), Ir. F.S.v.d. Staij (Ministerie van Buitenlandse Zaken), drs. G. de Vries (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

Bijlage 3: Kwantitatieve uitwerking van de scenario's

Tabel 1 Scenario-uitkomsten landbouw, 2000-2010, volume- en reële prijsontwikkelingen

	Niveau, 2000 (miljarden Euro's)	Gemiddelde volumegroei per jaar 2000-10	
		Basisscenario	Liberaliseringscenario
<i>Volumeontwikkelingen</i>			
Bruto productie	19,6	0,4	-0,1
Akkerbouw	2,2	0,0	-3
Rundveehouderij	4,1	-0,5	0
Intensieve veehouderij	4,4	-1,5	-2,5
Tuinbouw	7,5	1,8	1,5
Overig	1,5	1,5	1,0
Intermediaire leveringen	10,7	-0,1	-0,6
Bruto toegevoegde waarde	8,9	1,0	0,5
<i>Prijsontwikkelingen (reëel)</i>			
Bruto productie		-1,1	-2,0
Akkerbouw		-1,5	-3,5
Rundveehouderij		-2,0	-3,2
Intensieve veehouderij		-1,3	-2,5
Tuinbouw		-0,7	-1,4
Overig		0,3	0,0
Intermediaire leveringen		0,1	-0,3
Bruto toegevoegde waarde		-2,4	-4,0

Bron: CPB

Tabel 2 Scenario-uitkomsten landbouw, 2000-2010, ontwikkeling van de afzet

	Niveau, 2000 (miljarden Euro's)	% jaarlijkse verandering	
		Basisscenario	Liberaliseringscenario
Binnenlandse consumptie	0,9	0,7	0,7
Leveringen aan industrie	10,0	-0,6	-0,8
Uitvoer	8,7	1,5	0,7
Totaal	19,6	0,4	-0,1

Bron: CPB

Tabel 3 Scenario-uitkomsten landbouw, 2000-2010, aantallen dieren

	Niveau 2000 (1000)	Basisscenario		Liberaliseringscenario	
		Jaarlijkse groei (%)	Niveau 2010 (1000)	Jaarlijkse groei (%)	Niveau 2010 (1000)
Rundvee	4070	-1,0	3681	-0,5	3871
Varkens	13118	-2,2	10459	-3,1	9535
Schape	1486	-2,0	1214	-3,0	1096
Pluimvee	104746	-0,5	99625	-2,0	85585

Bron: CPB

Tabel 4 Scenario-uitkomsten landbouw, 2000-2010, Ontwikkeling werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit

	Niveau, 2000 (1000 personen)	% jaarlijkse verandering	
		Basisscenario	Liberaliseringscenario
Totale arbeidsvolume	224	-2,0	-3,0
wv.zelfstandigen	142	-2,7	-4,0
Werknemers	82	-0,7	-1,5
Arbeidsproductiviteit		3,1	3,1

Bron: CPB