

Stuurgroep Technology Assessment

Ministerie van LNV

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
De heer dr. C.P. Veerman
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Postadres:
CLM
Postbus 62
4100 AB Culemborg
tel.: 0345 47 07 69
fax.: 0345 47 07 99
e-mail: crougoor@clm.nl
www.minlnv.nl/ta

Culemborg, 7 september 2005

Betreft: Advies over de toekomst van de bollenteelt

Geachte heer Veerman,

Nederland teelt 65% van het wereldareaal bloembollen. De sector levert al eeuwen lang opmerkelijke economische prestaties en maakt deel uit van ons cultureel erfgoed. In 2003 vertegenwoordigde de sector een netto productiewaarde van € 575 miljoen en een exportwaarde van € 653 miljoen.¹

In beginsel heeft de bollenteelt in ons land nog altijd toekomst. Het Nederlandse klimaat is relatief gunstig en het kennisniveau is hoog. Op termijn zijn er echter serieuze bedreigingen:

- de sector stuit steeds vaker op milieugrenzen;
- de sector moet steeds vaker concurreren om de schaarser wordende ruimte;
- ontwikkelingen in concurrerende regio's, zoals China, kunnen snel gaan.

Nederland zal de bollenteelt alleen kunnen behouden als de hele keten met kennis, onderzoek en innovatie blijft voorlopen op andere landen en als de sector uit de milieu-gevaarzone weet te komen.

De bollensector heeft de laatste jaren aanmerkelijke milieu-inspanningen verricht. Ook kwam de sector tien jaar geleden als eerste in de land- en tuinbouw met een milieujaarverslag. Maar de resultaten zijn nog onvoldoende. Hoewel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is gedaald, is het in vergelijking met andere teelten nog altijd zeer intensief. Van verschillende middelen en meststoffen zijn de concentraties in het oppervlaktewater nog steeds te hoog, hoewel het gebruik van stikstof en fosfaat op veel bollenbedrijven al is teruggedrongen tot de rand van het economisch haalbare. Met name fosfaat wordt een groot probleem. Dat geldt overigens ook voor andere plant-aardige teelten.

De Stuurgroep Technology Assessment heeft zich over de vraag gebogen wat nodig is voor een transitie van de bollenteelt naar een (ecologisch) meer duurzame sector. In deze brief brengen wij u daarover advies uit. Dit advies hebben wij gebaseerd op:

- het rapport *Bollenteelt in beschouwing. Stakeholderonderzoek bollenteelt*, in onze opdracht geschreven door adviesbureau CE;
- het rapport *Uit de milieu-gevaarzone. Verduurzaming van de bollenteelt*, in onze opdracht geschreven door CLM Onderzoek en Advies. In dat rapport is informatie verwerkt van PPO, LMB, KAVB, NMI, CBS, Alterra en andere instituten;

¹ De cijfers in dit advies hebben betrekking op de sector bloembollen exclusief de sector bolbloemen.

- een studiemiddag met stakeholders op 11 mei j.l.;
- discussies binnen onze stuurgroep.

Hoofdpijn van het advies is dat de bollenteelt op termijn gaat vastlopen op de normen voor fosfaat en mogelijk ook die voor bestrijdingsmiddelen. Systeeminnovaties lijken onontkoombaar.

Factoren die het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevorderen

We beginnen met een stukje analyse. Waarom is het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de bollenteelt zo intensief? De volgende factoren lijken een rol te spelen:

- De teelt is kapitaalintensief. Daardoor is de opbrengstdaling bij ziekte al snel fors. Bestrijdingsmiddelen vormen dan vaak de goedkoopste ‘verzekeringspremie’.
- Er zijn weinig curatieve middelen beschikbaar. Daardoor zijn kwekers vooral aangewezen op standaard gebruik van preventieve middelen.
- Vanuit de markt komen er nog weinig prikkels om minder bestrijdingsmiddelen te gebruiken. Dat komt onder meer doordat bollen niet worden gegeten en doordat de markt meer aanbod- dan vraaggestuurd is. Er bestaat nog weinig vraag naar het op EUREP-GAP gebaseerde keurmerk Primabol. Voor groenten, fruit en aardappelen is de vraag naar EUREP-GAP veel groter of zelfs dominant. Ook bestaat daar een meer dan marginale niche-markt voor biologische producten. In de bollenteelt is de biologische teelt - overigens mede door relatief grote technische problemen - blijven steken op ca. 0,1% van het landelijke areaal.
- Het overgrote deel van de producten wordt geëxporteerd. Houden Nederlandse consumenten in hun koopgedrag al weinig rekening met het milieu in Nederland, van buitenlandse consumenten is dat nog minder te verwachten.
- Met het oog op de export moeten telers voldoen aan hoge fytosanitaire eisen. Dat bevordert het gebruik van bestrijdings- en ontsmettingsmiddelen.
- De sector is mondiaal gezien erg klein, waardoor investeringen in specifieke bestrijdingsmiddelen niet kunnen worden terugverdiend en dus achterwege blijven. Ook investeringen in resistentie-veredeling worden niet snel terugverdiend.
- De sector is met 85% van de productie wereldmarktleider en ondervindt tot dusver weinig concurrentie, laat staan groene concurrentie.
- De sector heeft relatief weinig contact met milieu- en consumentenorganisaties. Dat heeft te maken met het feit dat bollen niet worden gegeten, maar wellicht ook met de relatief gesloten cultuur binnen de sector.

Tegen deze achtergrond is niet te verwachten dat de sector er op eigen kracht in zal slagen de emissies van bestrijdingsmiddelen en van fosfaat veel verder omlaag te krijgen. Daarvoor zijn extra impulsen vanuit de overheid nodig voor de korte, middellange en lange termijn.

Bollenteelt en toerisme

Naast de directe economische betekenis, heeft de sector een toeristische functie. De bloembollenvelden zijn een belangrijk ‘uithangbord’ van Nederland in het buitenland. Dat is een functie van de sector als collectief. Opmerkelijk is echter dat individuele bollentelers weinig tot geen betrokkenheid hebben en ervaren bij het toerisme.

Onder toeristen en toerisme-organisaties heeft de bloembollensector geen slecht milieu-imago. Maar daar ligt wel een afbreukrisico voor het toerisme, want de milieudruk kan op den duur ook voor bollentoeristen niet verborgen blijven.

De toeristische branche ervaart het als een gemis dat de bloembollensector, afgezien van de Keukenhof, bloemencorso’s en open dagen in enkele regio’s, weinig is betrokken bij het toerisme.

Men verwacht een stimulerende werking op het toerisme als de sector hier een actievere rol zou gaan spelen, bijvoorbeeld door meer bedrijven open te stellen.

De Stuurgroep TA adviseert u volgt:

Advies 1. Stimuleer de bollen- en de toeristische sector om toeristische trekpleisters te creëren waarin duurzame bollenteelt centraal staat. Ruim daarin ook plaats in voor biologische teelt. Een deel kan worden gesitueerd op de Keukenhof, een deel op praktijkbedrijven. Faciliteer de inrichting van zulke centra.

Milieuprestaties van de bollenteelt

Gewasbeschermingsmiddelen

Met 73 kg werkzame stof per ha (in 2003) is de bollensector de agrarische sector met het hoogste middelengebruik per hectare. Vroeger was het gebruik nog hoger: tussen 1987 en 1995 is het gebruik met 30% gedaald. Daarna is nauwelijks verdere daling opgetreden. Dat zal ten dele komen doordat de sector zich na 1995 (op zichzelf terecht) meer is gaan richten op vermindering van de milieubelasting dan op het terugdringen van de hoeveelheid gebruikte middelen. Uit praktijkprojecten met voorlopers blijkt dat het gebruik nog flink omlaag kan. Zo werd in Telen met Toekomst in 2001 een gebruik geregistreerd van 28 kg werkzame stof.²

Het aantal probleemstoffen is verminderd door drie oorzaken: beëindiging van toelatingen, aanpassingen van MTR (Maximaal Toelaatbaar Risico) normen en inspanningen van de sector. In 2003 bleken nog drie stoffen de wettelijke MTR te overschrijden, en wel bij 6-18% van de metingen. Dat beeld zou overigens geflatteerd kunnen zijn omdat niet alle gebruikte middelen worden gemonitord. De meeste overschrijdingen zijn waarschijnlijk het gevolg van “puntlozingen” door onzorgvuldig gedrag op het erf.

Drie andere veel gebruikte middelen overschrijden de drinkwaternorm van 0,1 microgram gewasbeschermingsmiddel per liter. In de toekomst zal deze norm naar verwachting ook gaan gelden voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwater. Dan kunnen nog meer stoffen in de bollenteelt een probleem gaan vormen.

Mineralen

Uit cijfers van het Mineralen Aangifte Systeem (Minas) blijkt een gestage daling van het mineralenoverschot in de bollenteelt. Maar de grenzen lijken hier in zicht. Opvallend is dat telers in praktijkprojecten nauwelijks minder stikstof gebruiken dan het landelijk gemiddelde. Wel voeren zij minder fosfaat aan, dus daar lijkt nog enige ruimte te zitten. De verschillen tussen bedrijven en regio's zijn overigens groot. Het halen van de Minasnormen (en nu van de bemestingsnormen) lijkt het meest moeilijk voor de traditionele bedrijven in de bollenstreek.

Ondanks de verlaging van de mestgift is er geen sprake van verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater. In de meeste bollenregio's ligt het percentage overschrijdingen van de MTR voor stikstoftotaal nog altijd op meer dan 90% van de metingen. Gemiddeld wordt deze norm overschreden met een factor 2 en de fosfaatnorm zelfs met een factor 10.

Door verlaging van de aanvoer van stikstof lijkt het in een aantal gebieden mogelijk de MTR voor stikstof te halen. Voor fosfaat is dit echter onmogelijk zonder aanmerkelijk productieverlies. De zeer hoge fosforvoorraad in de bodem maakt dit extra moeilijk. Hier lijkt systeeminnovatie onontkoombaar.

² Hier moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het slechts enkele bedrijven betrof in een specifiek jaar. Zo lag het percentage grondontsmetting in Telen met Toekomst bijvoorbeeld op 15% van het totale middelengebruik, terwijl dit volgens landelijke CBS gegevens in 2000 op 40% lag. Verder zijn ook de verschillen tussen gewassen en gebieden groot. Grondontsmetting komt overigens vaker voor in de “reizende bollenkraam” dan in de bollengebieden.

Energie

Sinds de afsluiting van de Meerjaren Afspraak Energie (MJA-E) in 1995 is het totale energieverbruik in de bollenteelt afgenomen. Doelstelling van het MJA-E is om de energie-efficiëntie (het energiegebruik per eenheid product) met 22% te verbeteren in de periode 1995 tot 2005 en het aandeel duurzame energie op te voeren tot 4%. In beide opzichten bleef de sector in 2003 slechts weinig achter bij de doelstellingen. Ook is in 2003 het aandeel duurzame energie flink gestegen, met name doordat er veel meer groene stroom is ingekocht.

In de toekomst zal waarschijnlijk verdere aanscherping van de doelstellingen plaatsvinden, afhankelijk van het Europese en het Nederlandse klimaatbeleid. Technisch hebben bollenbedrijven daarvoor mogelijkheden, maar die vergen veelal grote investeringen. Als de marktprijzen zo laag blijven als de laatste jaren zal het gaan knellen.

Terugdringen middelengebruik

Ondanks de grote milieudruk door bestrijdingsmiddelen, lijkt deze problematiek in beginsel oplosbaar met de huidige stand der techniek. Voorwaarde is dan dat *alle* bollentelers *alles* uit de kast halen om dit te bereiken. De vraag is wel hoe realistisch dat is. Daarbij moeten we het voorbehoud maken dat de exacte uitwerking van de Kaderrichtlijn Water nog niet bekend is. Mogelijk worden de normen strenger of juist minder streng dan we nu voorzien.

Kader 1 schetst een beeld van de mogelijkheden die bollentelers hebben om het bestrijdingsmiddelengebruik te verminderen. Aan sommige daarvan wordt al hard gewerkt. Voor veel maatregelen zijn stimulansen door de overheid noodzakelijk. Ervaringen uit het verleden leren dat zonder prikkels en stimulansen van buitenaf het bestrijdingsmiddelengebruik onvoldoende wordt gereduceerd. Na tijdelijke milieuwinst vallen telers dan soms weer terug in oude gewoonten.

Advies 2: Intensiveer het toezicht op illegaal middelengebruik en op "puntlozingen". Maak bij handhaving en controle onderscheid tussen 'knoeiers' en 'superkwekers'. Controleer de eerste groep extra streng, maar beloon de tweede met minder controle.

Advies 3: Maak meer gebruik van de mogelijkheden voor selectief toelatingsbeleid: lever maatwerk als voor een bepaalde teelt voor een bepaald middel een milieuvriendelijk alternatief beschikbaar is.

Advies 4: Informatie over de gevoeligheid van cultivars voor verschillende ziekten moet transparant zijn en breed worden verspreid onder de telers. De sector kan terzake eisen stellen via de Commissie Nomenclatuur, bijv. door het invoeren van een ziektegevoeligheidstoets. Volgende stap kan dan zijn om zeer gevoelige rassen niet meer toe te laten. De overheid kan hier stimulerend en faciliterend optreden. Zo nodig zou de overheid druk op de ketel kunnen zetten door met de Zaai- en Plantgoedwet transparantie af te dwingen.

Advies 5: Formuleer individuele taakstellingen voor bollenbedrijven (zoals Glami al doet voor de glastuinbouw) in termen van te gebruiken kilogrammen werkzame stof en milieubelasting per gewas en van kilogrammen mineralen per gewas.

Advies 6: Momenteel wordt bij onderzoek naar optimalisering van spuittechnieken steeds meer gelet op driftbeperking en steeds minder op effectiviteit. Die effectiviteit is voor telers echter de belangrijkste motivatie om voor een bepaalde techniek te kiezen. Neem dit weer op in het emissie-onderzoeksprogramma van LNV. Leveren nieuwe technieken veel milieuwinst op, steun de aanschaf dan met subsidie of met fiscale voordelen (bijvoorbeeld door opname in de VaMil-regeling).

KADER 1: Maatregelen om het gebruik van bestrijdingsmiddelen en hun milieueffecten in de bollenteelt te verminderen

Op *korte* termijn:

- aanpak “puntlozingen” (onzorgvuldig gedrag);
- optimaliseren en vernieuwen van de spuittechniek (qua emissie *en* effectiviteit);
- kiezen voor middelen met gering milieu-effect;
- gebruik van waarschuwingssystemen.

Op *middellange* termijn:

- bij de cultivarkeuze meer rekening houden met de ziektegevoeligheid;
- meer mechanische onkruidbestrijding;
- meer aandacht voor het vermijden van beschadiging en/of besmetting van bollen tijdens verwerking.

Op de *lange* termijn:

- kweken en telen van minder ziektegevoelige rassen. Dat is overigens moeilijker gebleken dan het lijkt;
- gebruik van afdek materiaal tegen onkruid;
- ULO (*Ultra Low Oxygen*) behandeling tijdens bewaring (als alternatief voor de inzet van een gewasbeschermingsmiddel);
- bevordering van een gezond bodemleven ter versterking van het ziekteverend vermogen. Dat kan er toe bijdragen dat minder gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn. De biologische teelt kan hierbij in sommige opzichten een voorbeeldfunctie vervullen.

Advies 7 is vooral gericht aan de sector: Intensiveer de inspanningen gericht op bewustwording en kennisverbreding bij telers, ook op het gebied van bodembeheer en van milieubelasting van middelen, bijvoorbeeld via oprichting van nieuwe of ondersteuning van bestaande teelttechnische studieclubs. Zorg dat ervaringen uit voorloperprojecten beter worden gecommuniceerd naar andere bollentelers.³

Terugdringen mineralenproblematiek

De bollenteelt zal in de toekomst forse problemen krijgen om te voldoen aan de Kader Richtlijn Water. Daarin is de sector overigens niet uniek; dit geldt landbouwbreed. Overbemesting met fosfaat heeft vaak pas op lange termijn (bijv. 30 jaar) effect op de waterkwaliteit. Daarom is het noodzakelijk hier nu al op te anticiperen. Kader 2 schetst een beeld van de mogelijkheden die bollentelers hebben om het mineralenverbruik te verminderen. Aan verschillende van deze maatregelen wordt al gewerkt. De verwachting is echter dat met deze maatregelen de mineralenproblematiek slechts ten dele kan worden opgelost. Voor een echte oplossing lijken ingrijpende systeemveranderingen onontkoombaar.

³ De provincie Noord-Holland heeft projecten die hier sterk bij aansluiten, zoals een project duurzaam bodemleven. Ook werkt de provincie aan een strategie om communicatie naar andere bollentelers te bevorderen.

KADER 2: Maatregelen om het mineralenverbruik in de bollenteelt te verminderen

Op korte termijn:

- Verdere vermindering van de aanvoer van meststoffen (dit vormt een probleem op zandgronden);
- Gebruik van vanggewassen in de spuitvrije zone die helpen de emissies te beperken;
- Gebruik van groenbemesters.

Op middellange termijn:

- Meer gerichte mesttoedieningstechnieken: bijvoorbeeld fertigatie en *slow release* en *controlled release* methoden.

Op lange termijn:

- Beter bodembeheer (Hierover bestaat nog weinig kennis. O.a. in Lisse wordt hier onderzoek naar gedaan. Goed bodembeheer sorteert pas op lange termijn effect).
- Zo mogelijk inzet van mycorrhiza's (symbiotische bodemschimmels) voor benutting van de fosfaatvoorraad in de bodem bij de sterk verlaagde fosfaatgiften die het gevolg zullen zijn van de Kaderrichtlijn Water.

De Stuurgroep adviseert u als volgt:

Advies 8: De Kaderrichtlijn Water zal waarschijnlijk dwingender maatregelen eisen dan de huidige regels. Stimuleer en faciliteer de sector om daar op te anticiperen.

Advies 9: Stimuleer en faciliteer de sector om de transparantie van de geleverde milieuprestaties te verbeteren. Dat kan de sector doen door:

- *bollentelers sterkere prikkels te geven om te werken met een certificeringssysteem en/of milieuzorgsysteem (bijv. Primabol, MPS, Milieukeur);*
- *te bevorderen dat telers hun prestaties online kunnen vergelijken met die van collega's. In het Milieu Programma Sierteelt (MPS) gebeurt dat al;*
- *instelling van een jaarlijkse prijs voor het minst milieubelastende bedrijf.*

Advies 10: Bevorder en faciliteer afspraken in ketenverband over duurzame productie.⁴

Advies 11: De sector participeert al in het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Bevorder de oprichting door de sector en het Innovatienetwerk van een 'Stichting Innovatie Bollenteelt'. Het bestuur van deze Stichting zou moeten bestaan uit voorlopers in de bollenketen (telers, exporteurs e.a.), samen met enkele bestuurders uit de sector en onderzoekers/makelaars, maar allen op persoonlijke titel. De Stichting zou zich moeten richten op systeeminnovaties. Die moeten niet alleen zijn gericht op fosfaat, maar ook op stikstof, gewasbescherming, bodembeheer en bollen toerisme.

Advies 12: Eerste activiteit van de Stichting kan zijn een verkenning van beelden van de bollenteelt op lange termijn (bijvoorbeeld 2020) en bijpassende randvoorwaarden. De internationale context is hierbij van cruciaal belang. Deze verkenning kan de basis vormen voor een onderzoeks- en ontwikkelingsagenda voor de komende jaren. Belangrijke thema's:

⁴ Recent voorbeeld is het besluit van Shell om in haar tankstations alleen nog biologische bollen te verkopen. Europese supermarkten kennen via de module *Flowers and Ornamentals* van EUREP-GAP een pakket milieueisen dat in theorie ook van toepassing is voor bollen. Maar daar wordt nog weinig mee gedaan. Bollen worden trouwens maar voor ca. 10% via supermarkten verhandeld en voor de telers gaat daar geen belangrijke impuls van uit. Wel zijn er vergelijkbare certificeringssystemen zoals MPS en Primabol die meer zijn gericht op de handel. Primabol is ontwikkeld door de KAVB. Daar doen ca. 200 telers aan mee.

- *Oplossen van de mineralenproblematiek, mogelijk via (deels) gesloten systemen met zuiveringstechnieken.*
- *De reizende bollenteelt. Deze teelt is niet goed uitvoerbaar als 'gesloten systeem'. Hier moeten aangepaste systemen worden ontwikkeld.*
- *Nieuwe combinaties van bollenteelt en toerisme.*

Regionaal maatwerk

De milieuproblematiek van de bollenteelt verschilt van regio tot regio. Regionale verschillen vragen om regionale oplossingen. In West-Nederland speelt naast de milieuproblematiek ook de ruimtelijke ordeningsproblematiek. In Oost-Nederland is vooral vervuiling van het grondwater een probleem, vooral in waterwingebieden met laag organische-stofgehalte. Daar worden normoverschrijdingen vastgesteld, onder meer van middelen die veel worden gebruikt in de bollenteelt. In enkele van die gebieden neemt de bollenteelt bovendien toe. Hier zijn grotere reducties van het bestrijdingsmiddelengebruik nodig dan technisch/economisch haalbaar is en kunnen meer ingrijpende maatregelen onontkoombaar worden.

Advies 13: Schep de mogelijkheid voor sanering of aan strenge voorwaarden binden van de bollenteelt in zeer kwetsbare gebieden (met name drinkwaterwingebieden). Geef hierbij tegelijk aan in welke gebieden bollenteelt wél mogelijk is.⁵

Tot zo ver onze adviezen. Wij hopen dat u deze adviezen ter harte wilt nemen en kunt gebruiken in uw beleid.

Desgewenst zijn wij graag bereid tot toelichting.

Hoogachtend,

namens de Stuurgroep TA,

drs. Wouter J. van der Weijden
voorzitter

⁵ De Provincie Noord-Holland stelt dat het niet meer realistisch is om te streven naar een verplaatsing van de bollenteeltbedrijven uit de binnenduinrand, omdat de kosten die hiermee zijn gemoeid door geen van de betrokken partijen kunnen worden opgebracht. Tegelijkertijd is men bezig met een pilot projectvestiging permanente bollenteelt op zand in de Wieringermeer, waarin gebiedsgebonden aspecten van zo'n vestiging in beeld worden gebracht. Op welke wijze kunnen nieuwe gebieden duurzaam worden ingericht?

c.c.:

De staatssecretaris van VROM
De staatssecretaris van V&W
De provincies
De waterschappen en de UvW
De waterleidingbedrijven en de Vewin
De KAVB
LTO Noord
ZLTO
LLTB
LTO-Nederland
Vereniging Milieudefensie
Stichting Natuur en Milieu
Provinciale Milieufederaties
CBL
Centrum voor Energiebesparing
Albert Heijn
Intratuin
ANWB
De Keukenhof
CLM Onderzoek en Advies
PPO Lisse
Proeftuin Zwaagdijk
Agrodis
Nefyto
DLV bollen