

(In : Milieu beleid in Nederland. Reacties op het
national milieubeleidsplan. Eds.: E.C. van
Ierland, A.P.J. Mol en A. Klapwijk.
Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden) 1989

Het Nationaal Milieubeleidsplan en de landbouw

R. Rabbinge

Inleiding

Het is voor het eerst in de geschiedenis van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat een beleidsnota zo ingrijpend is, dat op een onderdeel een kabinet viel, andere ministeries bij het interdepartementaal overleg door de knieën gingen en een omvangrijke maatschappelijke discussie losbrandde. Al voordat het Nationaal Milieubeleidsplan verscheen waren de signalen doorgedrongen dat in vrijwel alle sectoren van de Nederlandse volkshuishouding ingrijpende veranderingen nodig zouden zijn. De eerder verschenen Structuurnota Landbouw geeft voor deze sector al aan dat er veel meer aandacht voor het milieu moet komen.

De toenemende bewustwording van de gevaarlijke wijze waarop de huidige generaties met het milieu omspringen is niet nieuw. De belangstelling voor het milieu is sterk gegroeid in de jaren zeventig, nadat de Club van Rome haar alarmerende rapport de wereld instuurde. Nederland bleek daarvoor bijzonder gevoelig, want 50% van de verkochte exemplaren in de wereld werden in Nederland gesleten. Kennelijk is het milieubewustzijn in Nederland beter ontwikkeld dan elders. Ook in de jaren dertig was er grote belangstelling voor de omgeving van de mens. Het betrof toen de belangstelling voor de levende en dode natuur. De natuurbeschermingsorganisaties en ook de natuurstudie en natuurbewustzijn bevorderende verenigingen werden in die tijd opgericht. De studie van de natuur en het verwerven van inzicht in het functioneren van levende en niet-levende systemen waren belangrijke drijfveren. Het in stand houden van natuurwaarden en natuurmonumenten paste hier goed bij.

De studie van de natuur en het in stand houden van natuurwaarden is normatief bepaald. Gedurende de laatste decennia heeft de belangstelling voor de natuur steeds meer plaats gemaakt voor belangstelling voor het milieu. Dit laatste sterk antropocentrisch bepaalde begrip heeft meer en meer aandacht gekregen. Nu de wal het schip keert, realiseert men zich wellicht dat afwenteling van verspilling op de omgeving en op toekomstige generaties niet langer door kan gaan. Bodemverontreiniging die directe gevolgen heeft voor de betrokken woonwijken, luchtverontreiniging die aanleiding geeft tot waarschuwingen, stervende bossen door zure regen hebben de bevolking doordrongen van de noodzaak de schaal en het tempo van de belasting van het milieu drastisch te verminderen. In het Nationaal Milieubeleidsplan wordt bij herhaling op deze schaal en dit tempo gewezen; lokale, regionale, fluviale, continentale en mondiale bronnen en effecten worden onderscheiden.

De analyses, zoals die in het Nationaal Milieubeleidsplan worden gegeven zijn nuchter, feitelijk en overtuigend. Ze illustreren de wijze waarop de milieuproblemen zijn ontstaan en geven vooral aan in welke mate excessen zijn ontstaan.

Het NMP en de landbouw

Dit geldt niet in de laatste plaats voor de landbouw. In verschillende subsectoren van de sector landbouw is reeds decennia lang door onderzoekers en natuur- en milieubeschermers gewezen op de grootschalige verarming van de natuur en de verontreiniging van het milieu als gevolg van beperkte, vaak uitsluitend bedrijfseconomisch bepaalde werkwijzen en ontwikkelingen. De continuïteit van de ondernemingen voor de lange termijn is daarmee in de waagschaal gesteld. Juist landbouw is gebaat bij een schoon produktiemilieu en schone lucht en schoon water zijn daarvoor onontbeerlijk. De aanwezigheid van dit bewustzijn bij grote groepen in de agrarische sector heeft niet kunnen voorkomen, dat de volgende meest duidelijke averechtse ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.

De intensieve veehouderij

Door specialisatie en het verminderen of vaak zelfs volledig verdwijnen van de grondgebondenheid van de veehouderij is er een enorm mestprobleem ontstaan. De hoeveelheid mineralen en nitraten die in

de vorm van granen, sojaschroot en tapioca via Rotterdam Nederland binnenkomt is de oogst van 4 à 5 miljoen hectare akkerbouw elders in de wereld. Dit veevoer wordt ten dele omgezet in vlees, maar komt voor een groot deel in de vorm van mest op een klein areaal in Nederland terecht. De snelheid waarmee de lucratieve intensieve veehouderij zich uitbreidde, was ten dele het gevolg van overheidsbeleid. Investeringsregelingen en rentesubsidies boden velen steun en een ingang naar een levensvatbaar bestaan. De gevolgen voor het milieu, de intensieve overbesteding, werden weliswaar al heel vroeg onderkend ('early warning'), maar zoals wel vaker bleek 'early listening' afwezig. Er werden bescheiden maatregelen genomen, zoals de gedeeltelijke verplaatsing van de organische mest naar tekortgebieden via mestbanken en de verwerking van de meest onaantrekkelijke mest met behulp van kalvergiervoorzuiveringsinstallaties, zodat het effluent door gewone rioolzuivering kon worden verwerkt. Ook werden initiatieven tot mestverwerking en valorisatie door lokale overheden bevorderd.

Dit alles neemt niet weg dat de nationale mineralenbalans als gevolg van deze uitgebreide grondstoffenimport, zelfs bij het volledig achterwege laten van veel beter te doseren en minder verontreinigende kunstmest, niet sluitend te maken is. Daarom is het de vraag of het in het Nationaal Milieubeleidsplan en de structuurnota gekozen recept voor de oplossing van het mestoverschot volledig kan worden gevonden in allerlei technologische vondsten variërend van mestkorrels tot veevoer uit mest. De omvang van het probleem is zodanig dat aan volumebeleid, naast technologische oplossingen, niet valt te ontkomen. Dat zal zich dan vooral moeten richten op die takken, welke de grootste problemen veroorzaken: de kalvermesterijen en varkensmesterijen. De andere sectoren van de intensieve veehouderij lijken met technologische oplossingen voldoende de mestproblematiek te kunnen oplossen.

Een overheid die nu reeds signaleert dat zelfs bij alle verwerking en verbeterde distributie van deze overtollige mest nog geen sluitende balans ontstaat, doet er goed aan een warme herstructurering van deze tak op gang te brengen. Dat is beter dan over 5 à 10 jaar het via de koude sanering te laten verlopen als aan aanscherping van de normstelling niet langer valt te ontkomen. De aanwezigheid van een adequaat instrument in de vorm van de landinrichtingswet maakt uitvoering van zo'n beleid niet te moeilijk. Aanwezigheid van de politieke wil is evenwel een voorwaarde.

Akkerbouw

De tweede subsector van de Nederlandse landbouw die kampt met grote problemen is de akkerbouw. Deze problemen zijn niet in de eerste plaats milieuhygiënisch van aard, maar worden vooral veroorzaakt door de bedrijfsgrootte en bedrijfsstructuur, die maakt dat een zeer nauwe vruchtrotatie nodig is om voldoende inkomen te verwerven. Deze te intensieve bedrijfsvoering resulteert in milieuhygiënische problemen, zoals te veel bestrijdingsmiddelengebruik. Met name grondontsmetting, die in toenemende mate nodig blijkt vanwege de te grote frequentie van de aardappelteelt, vraagt om een bedrijfsvoering waarin naast technische oplossingen - zoals resistente rassen, rassenwisseling, fyto-sanitaire maatregelen en bedrijfsstructuurverandering - ook bedrijfsvergroting noodzakelijk is. De te geringe omvang van vele akkerbouwbedrijven vergt een te nauwe vruchtrotatie. De hoeveelheid actieve stof nodig voor grondontsmetting bedraagt meer dan 50% van alle in de landbouw gebruikte bestrijdingsmiddelen. Een uitweg naar volle-grondsgroente naast akkerbouwgewassen biedt nog enig soelaas, zij het voor slechts een klein deel van de akkerbouwers. De bedrijfseconomische én milieuhygiënische oplossingen wijzen in deze bedrijfstak dus in dezelfde richting; bedrijfsvergroting, diversificatie door invoering van volle-grondsgroenteteelt, deeltijdboeren of omschakeling. Het is zaak dat daar snel mee wordt begonnen.

Melkveehouderij

Doorgaans wordt de intensieve veehouderij aangewezen als de bedrijfstak die de meeste verontreiniging veroorzaakt. Dit mag dan wat betreft het mestoverschot juist zijn, wat betreft de luchtverontreiniging spant de melkveehouderij de kroon. De overbemesting van grasland - rechtstreeks met organische mest en indirect door middel van de grazende koe - veroorzaakt een geweldige ammoniakuitstoot. Terugdringing daarvan is technisch niet moeilijk en niet geweldig kostbaar, maar vergt veel vakmanschap en flexibiliteit. De daarbij behorende bedrijfsvoering kan ook bedrijfseconomisch aantrekkelijk zijn. De omschakeling naar een minder milieubelastende bedrijfsvoering zal zonder veel moeite kunnen plaatsvinden.

Tuinbouw

In de verschillende subsectoren van de tuinbouw worden milieuhygiënische problemen gesignaleerd, die stuk voor stuk oplosbaar zijn.

Zo wordt in de fruitteelt nog steeds intensief met bestrijdingsmiddelen gewerkt. De mogelijkheden voor geïntegreerde bestrijding van ziekten en plagen nemen evenwel sterk toe, want het jarenlange onderzoeks- en ontwikkelingswerk heeft geresulteerd in bedrijfsklare concepten. De introductie hiervan gaat de laatste jaren in een versneld tempo. De nadelige milieu-effecten van fruitteelt kunnen daarmee vrijwel worden geëlimineerd.

Een tak van tuinbouw die als zeer vervuilend te boek staat, is de bloembollenteelt. De intensieve bestrijding van ziekten en plagen, met name van aaltjes, met behulp van grondontsmetting heeft op sommige plaatsen het oppervlaktewater ernstig verontreinigt. Indien de vruchtwisselingsmogelijkheden worden vergroot door het systeem van 'zwerfbouw' te introduceren, dan zouden de milieuhygiënische nadelen van deze teelt althans ten dele worden opgelost.

Ook de tuinbouw onder glas kent zijn eigen milieuproblemen door grondontsmetting of door afval van de steenwolsubstraten. Het recirculeren en het verminderen van de lekstromen zou dit probleem enigszins verminderen. Aandacht voor geïntegreerde en biologische bestrijding kunnen het bestrijdingsmiddelengebruik drastisch beperken. Dit geldt zeker voor de sierteelt onder glas, waar met name de chrysantenteelt als onbetwiste topper in ongunstige zin te boek staat als gevolg van de intensieve bespuitingen tegen mineerders. Geïntegreerde bestrijdingssystemen zijn in ontwikkeling, maar worden nog niet breed toegepast. Er bestaan evenwel duidelijk mogelijkheden om de milieueffecten aanmerkelijk te verkleinen. In vrijwel alle subsectoren van de tuinbouw worden de milieuproblemen nu onderkend en aan oplossingen gewerkt. Technologische vernieuwingen en teelttechnische aanpassingen lijken daarvoor voldoende. De kosten daarvoor kunnen door de bedrijfstak worden opgebracht. Sterker, men kan van de huidige nood een deugd maken door milieuveilige produktiewijzen en pesticidenarme produkten als exportartikel te bevorderen. Ook in het buitenland neemt het milieubewustzijn toe en er is waarschijnlijk voor produkten met een hoge toegevoegde waarde een goede markt voor.

Kortom, de milieuproblemen waar de Nederlandse land- en tuinbouw mee kampt en die in de Structuurnota landbouw uitgebreid worden geschetst zijn oplosbaar door de inzet van het traditionele drieluik: onderzoek, voorlichting en onderwijs tezamen met behoorlijke milieuinvesteringen in vrijwel alle subsectoren. Behoudens de intensieve veehouderij en de akkerbouw lijken geen drastische

herstructureringen nodig, en is veelal het natuurlijke verloop voldoende om de noodzakelijke veranderingen in bedrijfs grootte en bedrijfsstructuur te bewerkstelligen.

Bovenstaande lijkt optimistisch in het licht van de dramatische toekomstbeelden die ons dagelijks via de pers bereiken. Wordt op deze manier het uitgangspunt van het Nationaal Milieubeleidsplan, duurzame ontwikkeling, wel bereikt?

Duurzame ontwikkeling

In het Nationaal Milieubeleidsplan wordt het uitgangspunt, ontleend aan het zogenaamde Brundtland-rapport, van duurzame ontwikkeling gehanteerd. Duurzaam geldt zowel in economische als in ecologische zin. Ecologie wordt wel omschreven als lange-termijn economie.

Voor de landbouw betekent het uitgangspunt van economische duurzaamheid, dat de boer blijft tot het bedrijfseconomisch echt niet meer kan. De rentabiliteit van de agrarische sector is nu reeds erg laag vergeleken met andere sectoren van de economie en alleen dankzij de ijzersterke vermogenspositie van de landbouw is het nog mogelijk te blijven produceren. Indien de milieuklemmen sterker worden aangedraaid komt deze economische continuïteit in gevaar. Dit geldt echter nu vrijwel alleen voor een groot aantal intensieve veehouderijbedrijven en akkerbouwbedrijven. In de overige subsectoren is de vermogenspositie en de rentabiliteit nog zodanig, dat de noodzakelijke milieumaatregelen kunnen worden getroffen zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Deze maatregelen betreffen dan met name het orde op zaken stellen; verspilling van grondstoffen en vervuiling van bodem, lucht en water moeten worden tegengegaan.

Dit ligt anders voor de ecologische duurzaamheid. Dit begrip wordt in het Brundtland-rapport erg vaag omschreven en ook in het Nationaal Milieubeleidsplan wordt geen poging gedaan om duidelijkheid te verschaffen. Kennelijk mag ieder dit begrip naar eigen believen invullen. Voor de landbouw zou het kunnen betekenen dat vervangbare produktiefactoren (zoals bijv. fosfaat) ook inderdaad worden vervangen, zodat geen uitputting of uitboering van de grond plaatsvindt. Niet vervangbare produktiefactoren dienen zodanig te worden gebruikt dat een maximaal rendement wordt bereikt. Dusdoende kan landbouw nog in lengte van jaren worden uitgeoefend.

Verdere operationalisering van deze definitie vergt nog wel enige uitwerking.

In de structuurnota Landbouw wordt terecht aangegeven dat dit begrip ecologische duurzaamheid niet betekent dat externe inputs moeten worden uitgebannen. Wel wordt in het Nationaal Milieubeleidsplan gesproken over het weer sluiten van kringlopen. Dat is evenwel een illusie. Een landbouw die de vele monden, die in de wereld in aantal nog steeds toenemen, moet voeden kan niet zonder externe inputs. Veelal geschiedt dit in de vorm van energie, nodig voor bemesting, landbouwactiviteiten en allerlei grondverbeteringsactiviteiten. Wel kan worden gestreefd naar de minimalisatie van lekstromen en de maximalisatie van de output per eenheid input. Dat laatste is doorgaans het geval bij hoge produktieniveaus onder de voorwaarde dat er 'goed' geboerd wordt. Dat betekent met voldoende tijd en inzet van de boer voor allerlei waarnemingen en maatregelen. De bedrijfs grootte en bedrijfsstructuur zijn daarvoor de belangrijkste instrumenten.

Beleid op korte en lange termijn

Op korte termijn is de landbouw - evenals de andere sectoren van de economie - verplicht 'orde op zaken' te stellen. Het wegnemen van de excessen is daarvoor een voorwaarde. Zoals boven aangegeven betekent dit:

- het oplossen van de mestproblematiek;
- het verminderen van de ammoniakuitstoot en overbemesting van het grasland;
- het drastisch inperken van de hoeveelheid zware metalen in veevoer, fungiciden enzovoorts;
- het in vrijwel alle bedrijfstakken terugbrengen van de stikstofoverschotten;
- het terugbrengen van het bestrijdingsmiddelengebruik;
- het vergroten van de energie-efficiëntie in de glastuinbouw;
- het verminderen van de fosfaat- en kaliumoverschotten in diverse teelten.

Eerst als deze excessen via technische maatregelen en in sommige gevallen door middel van herstructurering zijn weggewerkt, is er sprake van een situatie waarin afweging van doelstellingen echt kan plaatsvinden.

Er komt dan pas ruimte voor het lange-termijnbeleid. Afweging van economische en milieudoelstellingen onderling en binnen de groepen kan dan plaatsvinden. Voor dit lange-termijnbeleid is de vraag of de in het Nationaal Milieubeleidsplan genoemde, in het rapport 'Zorgen voor Morgen' geopperde en in vele andere VROM-publicaties besproken absolute milieunorm bestaat. De suggestie als zou milieuruimte een goed gedefinieerd begrip zijn is onjuist. Deze norm gaat uit van een levensopvatting waarin het milieu tot geloof dreigt te worden. Alle menselijk handelen wordt bepaald door het verbod op ingrepen, die het 'ruimteschip aarde' beïnvloeden. Een dergelijke verabsolutering van natuur en milieu is het gevolg van het doorslaan van het egocentrisme naar het ecocentrisme en de ecosofie.

In deze opvatting past ook de illusie van gesloten kringlopen in de landbouw. Deze absolute normering zou een boemerang-effect tot gevolg kunnen krijgen, omdat in de maatschappelijke discussie deze eenzijdige levensopvatting maar door zeer weinigen zal worden gedeeld. Het is daarom gewenst zowel milieu- als natuurdoelstellingen zoals die voor de lange termijn gelden expliciet te maken. De discussie over de mate waarin deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd naast de meer algemeen geaccepteerde sociaal-economische doelstellingen kan dan eerst goed losbranden.

Afweging van doelstellingen

In het Nationaal Milieubeleidsplan wordt na de analyse van de situatie waarin het milieu is komen te verkeren een groot aantal milieudoelstellingen geformuleerd. Vervolgens worden verschillende maatregelen voorgesteld om deze doelstellingen te realiseren. De krachtsinspanning die van de verschillende sectoren van de volkshuishouding moet worden verwacht om de excessen weg te nemen, is erg groot, terwijl de bestuurlijk-juridische mogelijkheden klein zijn en de traagheid van de samenleving groot is. Daarom is het zaak de maatschappelijke discussie over milieudoelstellingen en andere maatschappelijke doelstellingen beter zichtbaar te maken. Dat wordt in het NMP zeker voor het lange-termijnbeleid nagelaten. Toch is dat nu juist uiterst belangrijk opdat duidelijk wordt welke kosten in termen van de set van doelstellingen moeten worden gemaakt om andere doelstellingen te realiseren. Zo moet duidelijk worden wat

bijvoorbeeld de terugdringing van de CO₂-uitstoot tot een niveau waarbij de groene aarde voldoende absorbeert om verhoging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer te voorkomen, betekent voor andere maatschappelijke doelstellingen zoals werkgelegenheid, inkomen en omvang van het financieringsstekort.

Voor het zichtbaar maken van de mate waarin verschillende maatschappelijke doelstellingen conflicteren heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in haar rapport 'Ruimte voor groei' een techniek toegepast waarmee de gebruiker in staat wordt gesteld om de gevolgen van de eigen keuzes zichtbaar te maken in termen van doelstellingen. Daardoor wordt het mogelijk zicht te krijgen op het aantal mogelijkheden om de kool en de geit te sparen. Ook voor de sector landbouw zou een analyse met behulp van de genoemde techniek de eerder beschreven kwalitatieve ontwikkelingsmogelijkheden kunnen onderbouwen.

Bestuurlijk-juridische mogelijkheden en beperkingen

In het Nationaal Milieubeleidsplan wordt na de formulering van een aantal milieudoelstellingen een groot aantal blikken beleidsmaatregelen opengetrokken. Sommige hebben geen directe gevolgen voor het beleid of voor burger en bedrijfsleven omdat het onderzoeken betreft. Het merendeel betreft evenwel een hele serie handelingsvoorschriften, een groot aantal gebods- en verbodsbepalingen en een groot aantal subsidie-regelingen. Van deze regelgeving straalt een enorm optimisme uit. Het valt echter te betwijfelen of dit niet veeleer het karakter heeft van een wenselijk dan van een realistisch uitvoeringsprogramma. Het grote aantal verschillende maatregelen dat wordt voorgesteld, veronderstelt een volledige bereidheid bij de bevolking om de in het Nationaal Milieubeleidsplan voor de korte, maar ook voor de lange termijn geformuleerde doelstellingen grote offers te brengen.

Het is van belang bij de afkondiging van maatregelen goede 'monitoring'-systemen te ontwikkelen om te zien of de beoogde doelstelling of norm ook inderdaad wordt gerealiseerd. Voorts is het verstandig na te gaan of een groot aantal subsidies, vergunningen en dergelijke niet beter kunnen worden vervangen door generieke maatregelen. Vele voorbeelden van noodwetgeving in de landbouw, zoals mestwetgeving en wetgeving op het gebied van de

bodemverontreiniging, geven nu aanleiding tot bureaucrativering en zijn vaak moeilijk uit te voeren. Dit had voorkomen kunnen worden als tijdig via een goed structuurbeleid, via landinrichting en eventuele vestigingsvoorwaarden de nu te bestrijden excessen waren voorkomen.

Integratieniveaus

Het onderscheid tussen lokaal, regionaal, fluviaal, continentaal en mondiaal niveau dat in het Nationaal Milieubeleidsplan wordt gemaakt is bijzonder zinvol. Het illustreert de samenhang tussen de verschillende integratieniveaus en maakt daarmee duidelijk dat de maatregelen die in de ene regio worden getroffen weinig effect hebben op het bovenregionale niveau als niet soortgelijke maatregelen worden getroffen in de andere regio's. Daarom is het zaak bij alle discussies het aggregatieniveau van de te realiseren doelstellingen expliciet te formuleren en na te gaan of de voorgestelde maatregelen gegeven dit aggregatieniveau het meeste effect sorteren. Zo zou bijvoorbeeld bij beleid op het gebied van de luchtverontreiniging moeten worden nagegaan of het niet effectiever is filters in de krachtcentrales in Polen te financieren, die de SO₂-emissie tot 50% reduceren, dan te investeren in een verder gaande reductie van de SO₂-emissies in de Nederlandse centrales van 80 naar 100%. Luchtverontreiniging en vele milieueffecten zijn als de misdaad; ze kennen geen grenzen. Bij de bestrijding moeten grenzen daarom ook minder tellen. Voor alle bovenregionale effecten moet daarom naast internationale onderhandelingen over normstelling en dergelijke ook maatregelen en investeringen vanuit welbegrepen eigenbelang op de agenda worden geplaatst.

De effecten van de landbouw beperken zich doorgaans tot de lagere integratie-niveaus. Het lokale, regionale en soms het fluviale niveau worden door de landbouw bestreken. Daarom is voor deze sector, meer dan voor vele andere sectoren, de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid groter. Daarmee zijn ook de mogelijkheden om de nadelige effecten van een overigens florissante, mooie en veel perspectief biedende sector aan te pakken erg groot. De Nederlandse landbouw kan weer een schone en toch economisch zeer gezonde sector blijven als daar vanuit dit welbegrepen eigenbelang in de komende jaren aan wordt gewerkt.