



Algemene reactie studie ECORYS MKBA Toekomstbestendige veehouderij

Petra Berkhout, Krijn Poppe, juni 2020

Doel van de notitie

Stichting Agrifacts heeft gevraagd hoe Wageningen Economic Research aankijkt tegen de studie van Ecorys en Ethical Growth Studies (2020) voor Greenpeace, *MKBA Toekomstbestendige veehouderij*. Deze notitie geeft onze indruk op hoofdlijnen.

De studie

In de studie MKBA Toekomstbestendige veehouderij draait het om twee vragen:

1. Hoeveel kost het de Nederlandse maatschappij om op een sociaal verantwoorde wijze de transitie te maken naar ecologische kringloopveehouderij zonder gebruik van (end-of-pipe) technieken, waarbij de stikstofproblematiek wordt aangepakt en ook tegemoet wordt gekomen aan de opgaven rond klimaat?
2. Vanuit welke middelen zou deze transitie bekostigd kunnen worden?

Voor de eerste vraag is een MKBA gemaakt, uitgaande van drie verschillende transitie scenario's:

1. Scenario N^o 1. Warme sanering van 45% van de huidige veehouderij (alle sectoren); verder business as usual op 55% van het huidige grondareaal.
2. Scenario N^o 2. Warme sanering van 45% van de huidige veehouderij. Extensivering van de melk en rundveehouderij op het huidige grondareaal; met 25% biologische productie.
3. Scenario N^o 3. Warme sanering van 60+% van de huidige veehouderij. Grondgebonden kringlooplandbouw voor melkveehouderij en varkenshouders op 90% van het huidige grondareaal; met 100% biologische productie van alle producten.

Relatie tot nationale debat

De *MKBA Toekomstbestendige veehouderij* kan worden gezien als een bijdrage van de ngo Greenpeace aan het debat over de toekomst van de Nederlandse veehouderij. De Nederlandse veehouderij levert een groot aantal boeren en anderen een inkomen op, maar gaat ook gepaard met forse effecten op natuur, milieu, klimaat en volksgezondheid, de zogenaamde externe effecten.

Dat leidt tot regulering en extra kosten voor boeren (waaronder die voor mestafzet). Tegelijkertijd is de financiële ruimte van veel boeren beperkt en is er als gevolg van hogere arbeidskosten en een sterke technologische ontwikkeling een forse schaalvergroting gaande, die met name middelgrote bedrijven het leven lastig maakt. Er is dan ook een zoektocht gaande naar een 'nieuw verdienmodel' (Commissie Maij, 2019).

Onze appreciatie van het Ecorys-Ethical Growth Strategies-rapport dient dan ook in dit licht te worden gezien en is niet zozeer een *fact checking* van de details van het rapport.

Opinie over de studie

Zoals bij alle onderzoeksmethoden, zitten ook aan een MKBA haken en ogen. Een MKBA is een afwegingsinstrument, waarmee alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van voorgenomen maatregelen tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Het gaat dan zowel om welzijn- als welvaartseffecten, die dan zo veel als mogelijk in geld worden uitgedrukt. Een MKBA geeft geen inzicht in wie de kosten dragen en wie de baten krijgen.

Een MKBA vergt keuzes en aannames. Deze kunnen in theorie alle ter discussie gesteld worden; dat geldt ook voor de aannames die Ecorys-Ethical Growth Strategies maken in het rapport. De vraag is hoe zinvol dat is en of het veel zou veranderen aan de uitkomsten; ook hier geldt dat vooral de hoofdzaken belangrijk zijn.

De door Ecorys-Ethical Growth Strategies uitgevoerde analyse is goed gedocumenteerd, de keuzes worden beargumenteerd en onderbouwd. Het is te betwijfelen of de uitkomst van de MKBA – *'dat de maatschappelijke-economische kosten van de transitie naar een kleinere veestapel per saldo lager zijn dan de maatschappelijke-economische baten uit de halvering van de stikstof depositie en de lagere emissie van andere luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen'* (p.9) - bij heel andere aannames anders uitpakt. Ook zonder MKBA is het duidelijk dat de veehouderij in de huidige omvang tegen milieugrenzen oploopt en dat aanpassingen nodig zijn. Eerder is door Vrolijk et al. (2010) uitgerekend dat het mestoverschot pas verdwijnt bij een duidelijk kleinere veestapel. De MKBA van Ecorys-Ethical Growth Strategies laat bovendien een aantal effecten van de veehouderij (geur, volksgezondheid via zoönosen of antibioticagebruik, bodemdaling in de veenweide) buiten beschouwing. Overigens zijn er ook positieve externe effecten (landschap, cultureel erfgoed zoals de koe in het veenweide slagenlandschap) buiten beschouwing gebleven, of er is impliciet verondersteld dat die in de alternatieven niet veel anders zijn.

Zonder alle aannames te bespreken, valt wel op dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de waardering van de milieubaten (zie tabel 3.5 met de gevoeligheidsanalyses). De CO₂-prijs van € 100 euro/ton is geen ongebruikelijke aanname op de lange termijn, maar laat mogelijk nog even op zich wachten, en dat wachten kan best 2040 of later zijn (voor 2030 hanteren planbureaus veelal € 50, huidige prijs circa € 25). Prijzen zijn per definitie marginaal, maar als er zeer grote veranderingen optreden (doordat er veel ammoniak verminderd wordt of er vanuit de bouw weinig vraag is) dan kan de prijs snel veranderen. Vergelijk het met de grondwaarde: de grondprijs van 50.000 euro/ha kun je voor de waardering van alle ha in agrarisch Nederland gebruiken, maar als 25% morgen op de markt komt, daalt die prijs fors.

Voor het nationale debat is het wel van belang onderscheid te maken tussen lokale milieuproblematiek die lokale oplossingen vergt (zoals ammoniakdepositie) en milieudruk die nationaal-mondiaal speelt (zoals de opgaven rond klimaat). Vermindering van de omvang van de Nederlandse veehouderij is voor het oplossen van lokale problematiek een mogelijke oplossing, overigens wel een die moet worden afgewogen tegen andere. Te denken valt aan meer technische oplossingen, maar ook aan de invoering van stikstofrechten. Daarbij is discussie mogelijk over de vraag of de aanname van een proportioneel toe te wijzen reductiedoelstelling voor N een logische is. Landbouw heeft immers een essentiële functie, namelijk voedselproductie. Dat kan tot andere verdelingen leiden dan een proportionele. Voor een bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem, is vermindering van de veehouderij in Nederland enkel effectief als er niet in het

buitenland productie bijkomt. In dat laatste geval is er slechts een verplaatsing van de uitstoot van broeikasgassen, wat alleen verdedigbaar lijkt vanuit de implementatie van het Akkoord van Parijs dat met nationale doelstellingen en dus quota werkt.

In het rapport ligt de nadruk op de primaire sector. Er is beperkt aandacht voor de overige schakels in de keten. Voor een compleet beeld zouden ook de gevolgen voor de overige schakels – toelevering, distributie, verwerking – volledig meegenomen moeten worden. De studie neemt aan dat boeren met pensioen gaan en opvolgers als ook werknemers in de keten vrij makkelijk een baan elders vinden. Over in fabrieken geïnvesteerd kapitaal laat de studie zich niet uit. Overigens is – ook als de gehele keten volledig mee wordt genomen – de bijdrage van de ketens in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid bescheiden.¹ Ook in dat geval zal op basis van de nu door Ecorys-Ethical Growth Strategies gehanteerde uitgangspunten de conclusie kunnen zijn dat het loont om de veehouderij in meer of mindere mate af te bouwen en om te schakelen naar 'ecologische kringloop veehouderij', omdat de berekende maatschappelijke baten de berekende maatschappelijke kosten overtreffen.

Een belangrijke aanname in de analyse is het uitgangspunt in twee scenario's dat 25% respectievelijk 100% van de productie in 2040 biologisch is en ook biologisch tegen een meerprijs kan worden afgezet. Dat dit een aanname is waarover valt te twisten, wordt overigens ook door de auteurs erkend (zie pagina 39 van het Bijlage-rapport). Een marktaandeel van 25% in 2040 vergt – uitgaande van de huidige marktaandelen in Nederland van biologische eieren (16%), biologische zuivel (4,5%) en vlees en vleesvervangers (3,6%) – behoorlijke groeipercentages in de consumptie. Bij een aandeel van een kwart in 2040 gaat het om percentages van rond de 8 à 9% per jaar voor zuivel en vlees, rond de 2% voor eieren. Bij een aandeel van 100% biologisch in 2040 zijn groeipercentages nodig van rond de 15 à 16% voor zuivel en vlees, rond de 8% voor eieren. Of dat haalbaar is zal de tijd moeten leren, maar het lijkt hoog. Het aandeel van de biologische consumptie is met name in de periode 2010-2015 toegenomen; de afgelopen jaren ligt het aandeel rond de 3,2 à 3,4% (zie www.agrimatie.nl).

Met name deze vraagkant zou wel eens de zwakke schakel kunnen blijken te zijn, zoals dat nu ook al het geval is. Dat speelt overigens niet alleen in Nederland, maar ook in andere EU-landen, waar de marktaandelen rond de 3 tot 5% zijn. In Zwitserland, Oostenrijk, Denemarken en Zweden liggen de aandelen hoger, tussen de 9-14% (Bionext Trendrapport 2018). Als de vraag achterblijft bij het toenemende aanbod, zal dat het realiseren van de doelen ondermijnen. Ook ligt het bij 100% verplichte biologische houderij (die tegen meerprijs in het buitenland kan worden afgezet) voor de hand dat in de vraag naar goedkoper, conventioneel product via import – evenals nu – wordt voorzien.

Dat roept ook de vraag op of de focus op gewenste productiewijzen (natuurinclusief/biologisch/kringloop) voor de hand ligt. Uiteindelijk gaat het om de vraag of doelen in het verminderen van externe effecten gehaald worden, wat mogelijk met andere instrumenten (zoals de eerder genoemde stikstofrechten) effectiever of efficiënter is te realiseren. Die discussie valt echter buiten het bestek van de studie, maar is wel een relevante. Dat geldt ook voor de discussie over of biologische landbouw nu de beste manier is om in de (mondiale) voedselvoorziening te voorzien. Er zijn wetenschappers die vooral inzetten op intensivering (en daarmee meer ruimte zien voor natuur en biodiversiteit), er zijn wetenschappers die vooral inzetten op biologisch. Dit zijn de extremen van het speelveld, en op beide valt af te dingen. Wel wordt steeds duidelijker dat de verhouding in de consumptie van plantaardige versus dierlijke eiwitten moet veranderen (zie bijvoorbeeld PBL (2018), Rli (2018), RIVM (2017)), waarbij 40% aandeel dierlijk het streven is tegen 60% plantaardig. Dat geldt ook voor de noodzaak de voedselverspilling terug te dringen.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse gaat in op de voor- en nadelen voor de volkshuishouding, minder op die van het individuele bedrijf. Zo is onduidelijk dat de akkerbouwer

¹ De toegevoegde waarde van het grondgebonden veehouderijcomplex bedroeg circa 8,7 miljard euro in 2017, voor de intensieve veehouderij circa 6,5 miljard euro. Het aandeel van het totale veehouderijcomplex in het bruto binnenlands product (bbp) schommelt sinds 2010 rond de 2% (zie www.agrimatie.nl).

inlevert omdat hij minder vergoeding krijgt voor plaatsing van mest. De schaalverkleining in scenario 3 van 97 naar 67 koeien lijkt niet heel waarschijnlijk. De optimale bedrijfsgrootte in de veehouderij ligt ver boven de 100 koeien (Agrimatie.nl: een opbrengsten/kostenverhouding boven de 100 vind je pas bij 250 koeien). Er zijn biologische melkveehouderijen van honderden koeien, en het lijkt logischer dat juist de grotere bedrijven omschakelen en kleinere er de brui aan geven; die hebben veelal nu al geen opvolger. In die zin is zo'n verplichte omschakeling nog een veel grotere ingreep dan de afschaffing van de melkbussen en de invoering van de rijdende melkontvangst met het tankmelken en melklokaal, wat ook voor veel kleinere veehouders reden was wat eerder te stoppen.

De studie gaat niet in op vermogenseffecten. Weliswaar kan maatschappelijk de overschakeling naar een ander systeem uit, maar daarmee daalt het inkomen per ha, en dus ook de waarde van een ha grond. Niet helemaal duidelijk is hoe dat is verwerkt. Huidige grondprijzen variëren sterk, en zijn afhankelijk van ligging, kwaliteit en dergelijke. De gemiddelde agrarische grondprijs in Nederland is in het 1e kwartaal van 2020 uitgekomen op € 64.400 per ha (www.agrimatie.nl). Het potentiële vermogensverlies is dus groot.

Conclusie

De studie van Ecorys is interessant voor discussie in het debat over de toekomst van de veehouderij. De studie is zeer gedetailleerd in cijfermateriaal, wat aanleiding kan geven tot tal van detaildiscussies. Het zou echter om de grote lijn moeten gaan: is een transitie mogelijk naar een veehouderij met minder externe kosten. Deze eindsituatie is maatschappelijk aantrekkelijk, wat alleen al gezien de hoogte van de externe kosten (zoals eerder ook door PBL berekend) verwacht mag worden – wat dat betreft bevestigt de studie wat we al weten.

Of daarmee een overgang naar volledig biologisch via een groot overheidsproject van opkopen en opnieuw bestemmen als ware het de Zuiderzee- of Deltawerken de beste weg is, blijft bediscussieerbaar. De markt voor biologisch zou dan sterk ontwikkeld moeten worden, en het lijkt onrealistisch te veronderstellen dat dit gepaard zou gaan met een forse schaalverkleining van boerenbedrijven. Een alternatieve aanpak waarbij niet het huidige overheidsopkoopprogramma van bedrijven sterk wordt vergroot, maar waarbij boeren via afnemende fosfaat-, stikstof- en CO₂-rechten de technologische ontwikkeling aanjagen en elkaar uitkopen (en dus een minder groot beroep doen op overheidsfinanciën) lijkt een van de aantrekkelijke, te onderzoeken alternatieven. Een andere is een forse aanscherping van de mestwetgeving, waardoor melkveehouderij met een lage veebezetting grondgebonden wordt gemaakt en de intensieve veehouderij inclusief mestverwerking geheel los wordt gemaakt van grondgebruik. Een vergelijking, zowel met een MKBA als inzicht in de verdelingseffecten, van dergelijke alternatieven is gewenst als follow-up. Bij die alternatieven zal niet alleen gekeken moeten worden naar maatschappelijk rendement, maar ook wie de rekening betaalt: boeren en grondeigenaren via regulering, de overheid/belastingbetaler of de consument.

Ten slotte: de Ecorys-Ethical Growth Strategies-studie is geschreven voor de coronacrisis en voor het uitkomen van de het rapport van de Commissie Remkes (2020). Daarom is er ook in deze reactie geen rekening mee gehouden. Dit neemt niet weg dat die crisis en het Remkes-rapport geen gevolgen kunnen hebben voor deze discussie, enerzijds door een versterkte roep om schone lucht, anderzijds door een verslechterde economische situatie die effecten heeft op werkgelegenheid, de vraag naar luxere bio-producten of de overheidsbegroting.

Referenties

Bionext Trendrapport 2018. *Ontwikkelingen in de biologische sector*. Via <https://files.smart.pr/f1/176a685def40eb83f93864f9ccfbce/TRENDRAPPORT-BIOLOGISCHE-SECTOR-2018.pdf>

Commissie Majij (2019). *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Rapport van de taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw. <https://edepot.wur.nl/502755>

Commissie Remkes (2020). *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn Adviescollege Stikstofproblematiek*.

ECORYS- Ethical Growth Strategies (2020). *MKBA Toekomstbestendige Veehouderij. Transitie scenario's voor een stikstofdepositiezuinige sector*. Rotterdam

Gezondheidsraad (2015). *Richtlijnen goede voeding 2015*

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2018). *Balans van de leefomgeving 2018: Nederland duurzaam vernieuwen*. Den Haag

Rli (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur) (2018). *Duurzaam en gezond: Samen naar een houdbaar voedselsysteem*. Den Haag

RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) (2017). *Wat ligt er op ons bord?: Veilig, gezond en duurzaam eten in Nederland*. Bilthoven

Vrolijk, H., P. W. Blokland, J. Helming, H. Luesink en H. Prins (2010). *Economische gevolgen van een beperking van de veestapel; quick scan naar winnaars en verliezers*. Rapport 2010-020, LEI Wageningen UR, Den Haag

Meer informatie

Ir. P. Berkhout
T +31 (0)70 335 8103
E petra.berkhout@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2020-052