



Naar een duurzame landbouw en voeding in Nederland

W.J. van der Weijden

G.W. Verschuur

Centrum voor Landbouw en Milieu
Utrecht, november 2001
CLM 513-2001

Duurzame landbouw wordt in Nederland belemmerd doordat boeren steeds meer in een spagaat belanden tussen de eisen van de (internationale) markt en de eisen van de (Nederlandse) samenleving. Ook de stijging van de grondprijs werkt belemmerend. Dit rapport verkent mogelijke uitwegen uit dit spanningsveld en behandelt relevante dilemma's. Speciale aandacht wordt besteed aan de rol van het handelsbeleid.

ISBN: 90-5634-148-0

Inhoud

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Landbouw in Nederland	3
2.1	Geografie	3
2.2	Concurrentiekracht	3
2.3	Milieudruk	3
2.4	Landschap	4
2.5	Biodiversiteit	4
2.6	Natuurlijke hulpbronnen	4
2.7	Verstedelijking	5
2.8	Toenemende eisen aan product en productiewijze	5
2.9	Veranderende waterhuishouding	6
2.10	Conclusies	6
3	Is de landbouw een sector als alle andere of vergt zij een bijzonder beleid ?	7
3.1	Markt en levende organismen	8
3.2	Markt en multifunctionaliteit	9
3.3	Conclusie	10
4	Landbouw in stand houden of opgeven?	11
4.1	Argumenten voor opgeven landbouw	11
4.2	Argumenten vóór in stand houden landbouw	15
4.3	Conclusies	17
5	Strategieën voor duurzame landbouw	19
5.1	Communicatie	19
5.2	Nieuwe organisaties	20
5.3	Maatschappelijke contracten	21
5.4	Geldstromen	24
5.5	Benodigde geldstromen	28
5.6	Conclusie	28
6	Dilemma: sturing door politiek en markt of ook door de <i>civil society</i> ?	29
6.1	Argumenten voor sterkere rol civil society	29
6.2	Argumenten tegen sterkere rol civil society	30
6.3	Rollen civil society	30
6.4	Conclusie	31
7	Dilemma: grootschalige of kleinschalige landbouw ?	33
7.1	Schaalverschillen tussen landbouwbedrijven	33
7.2	Schaalverschillen in de keten	34
7.3	Conclusies	35

8 Dilemma: biologische landbouw: niche of <i>mainstream</i> ?	37
8.1 Bovengrens	37
8.2 Biologisch of breder?	38
8.3 Conclusies	39
9 Dilemma: voedselveiligheid versus andere duurzaamheidsthema's	41
9.1 Afbakening	41
9.2 Gevolgen voor landbouw en <i>food</i> sector	41
9.3 Gevolgen voor groene thema's	42
9.4 Biologische landbouw	43
9.5 Positie primaire producent	44
9.6 Kansen ontwikkelingslanden	45
9.7 Conclusies	45
9.8 Aanbevelingen	46
10 Dilemma: globalisering of regionalisering ?	47
10.1 Ecologische duurzaamheid	47
10.2 Sociale duurzaamheid	49
10.3 Economische duurzaamheid	51
10.4 Conclusies	52
11 Perspectieven per deelsector	53
11.1 Concurrentiestrijd	53
11.2 Acceptatie en steun	53
11.3 EU landbouwbeleid, handelsbeleid en gevolgen	55
Bronnen	59

1 Inleiding¹

De Nederlandse landbouw geldt in de wereld als uitzonderlijk succesvol. Na de VS en Frankrijk is ons land ondanks zijn geringe omvang de derde agrarische exporteur in de wereld. Dat succesverhaal staat van tenminste drie kanten onder druk:

- toenemende kritiek vanuit de verstedelijkende samenleving op de productiewijze in termen van voedselveiligheid, voedselkwaliteit, milieu, dierziekten, dierenwelzijn, landschap en natuur. Deze kritiek vertaalt zich in steeds hogere eisen aan product en productiewijze;
- neerwaartse druk op de landbouwprijzen als gevolg van toenemende concurrentie op de markt, liberalisering van de wereldhandel en toenemende macht van supermarkten;
- opwaartse druk op de kostprijzen, met name de grondprijzen, waardoor extensieve landbouw steeds moeilijker wordt.

De landbouw komt zo steeds meer in een spagaat terecht waar zij niet op eigen kracht uit kan komen.

In dit spanningsveld doen zich diverse dilemma's voor:

- is de landbouw een sector als alle andere of vergt zij een bijzonder beleid?
- is het eigenlijk wel wenselijk om in Nederland door te gaan met landbouw?
- moeten politiek en markt het primaat hebben of is er ook een sturende rol voor de *civil society*?
- grootschalige of kleinschalige landbouw?
- voedselveiligheid versus andere duurzaamheidsthema's
- voedselmarkten globaliseren of regionaliseren?
- met welke internationale randvoorwaarden (Nederland, EU en WTO) hebben we te maken?

De Vereniging Milieudefensie staat op het standpunt dat er in Nederland landbouw moet blijven terwille van regionale voedselvoorziening en landschap. Wel moet de landbouw zich ontwikkelen in een duurzame, waar mogelijk biologische richting. Milieudefensie voert momenteel drie meerjarige campagnes die aan de landbouw en voedsel raken:

- Eten zonder Bijsmaak, gericht op een doorbraak van Biologische Landbouw
- Trek de Groene Grens, gericht op behoud van de groene ruimte
- Duurzame Wereldhandel.

Dit rapport behandelt bovengenoemde vragen en dilemma's. Het is bedoeld als een basisdocument van het onafhankelijke Centrum voor Landbouw en Milieu voor Milieudefensie ten behoeve van haar campagnes.

We beginnen met een korte schets van de positie en situatie van de Nederlandse landbouw.

¹ Dit rapport bouwt voort op een eerder CLM-rapport geschreven voor het ministerie van VROM ter voorbereiding van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling. Waardevol commentaar op onderdelen van het concept werd geleverd door dr. ir. E.Hees en ir. L. den Boer (CLM) en door Nicole Bakker en Bertram Zagema (VMD). Ir. E. van Well, ing. R.Hoekstra en dr. ir. A.Guldmond (CLM) leverden waardevolle informatie.

2 Landbouw in Nederland

2.1 Geografie

Nederland ligt in de delta van Rijn, Maas, Schelde en Eems en ligt voor een derde beneden de zeespiegel. Kenmerken zijn:

- vruchtbare grond en een mild klimaat resulterend in hoge productieniveaus;
- zeer goede verbindingen met de zee en met Europese steden. Daardoor sterke oriëntatie op de exportmarkt en sterke ontwikkeling van grondloze sectoren als intensieve veehouderij en glastuinbouw;
- complexe waterhuishouding om het laag gelegen land droog te houden.

2.2 Concurrentiekracht

De Nederlandse landbouw wordt van oudsher gekenmerkt door een hoge productie per hectare en per dier, een hoog kennisniveau en een sterke concurrentiepositie op de internationale markt. Naar EU-verhoudingen ontvangt de Nederlandse landbouw weinig subsidie; zij is sterk in sectoren die weinig subsidie ontvangen, zoals de tuinbouw, de bollenteelt, de aardappelteelt en de intensieve veehouderij².

2.3 Milieudruk

Deze succesmedaille heeft een keerzijde: hoge input van meststoffen en bestrijdingsmiddelen per ha, hoge input van energie (glastuinbouw), aantasting van bodem, water en lucht, verlies aan landschappelijke diversiteit en biodiversiteit, en – door de hoge veedichtheden en de grote in- en uitvoer van vee – een grote veterinaire kwetsbaarheid. De Nederlandse land- en tuinbouw is nog lang niet duurzaam en zal zich ingrijpend moeten aanpassen. De eerste stappen zijn overigens al gezet, met name op het gebied van stikstof, fosfaat en bestrijdingsmiddelen.

² De intensieve veehouderij heeft tot 1992 wel sterk geprofiteerd van een indirecte “subsidie” in de vorm van het zgn. “gat van Rotterdam”: in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn granen onderhevig aan invoerheffingen, maar graanvervangers als tapioca, maïsgluten en sojaschroot niet. Na 1992 is dat voordeel stapsgewijs afgebouwd als gevolg van de zgn. MacSharry-hervorming, waarbij de interne graanprijs werd verlaagd en dicht bij de wereldmarktprijs kwam. Ter compensatie kregen graantelers toesla gen per hectare, zodat zij konden blijven concurreren.

Daarnaast heeft de veehouderij, recent nog bij de varkenspest in 1977, meegeprofiteerd van Europese en nationale fondsen ter bestrijding van dierziekten. Ook die indirecte subsidie wordt afgebouwd. Na 1977 en na de MKZ-crisis van 2001 heeft de Nederlandse overheid besloten de veehouderij zelf grotendeels verantwoordelijk te stellen voor de kosten van dierziekten.

2.4 Landschap

De bijdrage van de landbouw aan het landschap is nog steeds zeer belangrijk. Ondanks nivellering van diversiteit levert de landbouw (half) open en overwegend aantrekkelijke landschappen op minstens de helft van het Nederlandse landareaal. Dat geldt niet voor de glastuinbouw en de intensieve veehouderij, maar wel voor de melkveehouderij, de bollenteelt (in het voorjaar) en in mindere mate de akkerbouw. De laatste jaren komt er steeds meer waardering voor het agrarisch cultuurlandschap. De overheid wil met subsidies een kwaliteitsimpuls geven aan 400.000 hectare agrarisch cultuurlandschap.

2.5 Biodiversiteit

De Nederlandse landbouw draagt door haar hoge intensiteit bij aan de aantasting van biodiversiteit. Maar opmerkelijk is dat een groot deel van het landbouwareaal nog steeds een hoge biodiversiteit kent. Niet meer in termen van planten, maar wel in termen van dieren, met name vogels. Van de steltlopers kievit, grutto, scholekster en tureluur, waarvan Nederland zo'n 250.000-300.000 broedparen kent, broedt 80% in agrarisch gebied. Ook vele andere weidevogels broeden nog in agrarisch gebied, zoals veldleeuwerik, graspieper, gele kwikstaart, slobbeend en patrijs. Tenslotte overwinteren zo'n 1,3 miljoen ganzen in Nederland, waarvan een zeer groot deel het agrarisch gebied benut om te foerageren.

Dit zijn aantallen die ook op internationale schaal van grote betekenis zijn. Maar terwijl het aantal ganzen de laatste decennia sterk is gestegen, is het aantal broedvogels op boerenland – evenals trouwens elders in Europa – sterk teruggelopen. Daarom sluit de overheid steeds meer beheerscontracten met boeren, inmiddels op 60.000 ha en het streefdoel is 100.000 ha. Daarnaast zijn op ca. 300.000 ha landbouwgrond vrijwilligers actief die boeren helpen bij het opsporen en beschermen van nesten.

2.6 Natuurlijke hulpbronnen

De bijdrage van de landbouw aan de natuurlijke hulpbronnen is niet positief. Wat betreft de *bodem*: op grote delen van het areaal vindt nog ophoping met fosfaat en zware metalen plaats, zij het in vertraagd tempo. Wat betreft *water*: op grote delen van het areaal worden de milieunormen voor nitraat en bestrijdingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater overschreden. De zeer hoge ammoniakemissie is aanmerkelijk teruggedrongen, maar heeft nog lang niet het niveau bereikt dat gevoelige natuurgebieden kunnen verdragen. Bovendien heeft de landbouw door drainage en peilverlaging bijgedragen aan verdroging, ten koste van natuur en de landbouw zelf. Ook heeft de landbouw een negatief effect op het *klimaat*. Zij is goed voor 12% van de Nederlandse emissies van broeikasgassen (CO₂, methaan en lachgas). Tweederde daarvan komt op rekening van de melkveehouderij.

2.7 Verstedelijking

De Nederlandse bevolking groeit sterker dan die van de meeste andere Europese landen. Daardoor en door de gestage economische groei verstedelijkt Nederland steeds verder. De landbouw heeft nog altijd zo'n 60% van de grond in gebruik, maar de samenleving claimt steeds meer ruimte voor woningen, infrastructuur, recreatie en natuurgebied. Dat heeft gevolgen voor de landbouw:

- *krimp van het landbouwareaal*. De laatste 20 jaar kromp het landbouwareaal in een tempo van 3000 ha per jaar. Als dat tempo doorzet zal het areaal de komende 30 jaar met 90.000 ha krimpen van 1,96 mln ha tot 1,87 mln ha. Maar gelet op de grote grondclaims in de Vijfde Nota RO voor woningbouw, natuur, recreatie en waterberging en gelet op de stijging van de grondprijzen is het waarschijnlijk dat het krimptempo omhoog gaat.
- hoge en stijgende grondprijzen met als gevolg:
 - het wordt voor boeren steeds aantrekkelijker om hun grond te verkopen en het wordt voor jonge boeren steeds moeilijker om een landbouwbedrijf over te nemen;
 - voor boeren die doorgaan is het noodzakelijk om het saldo per ha te verhogen³. Dat kan door de productie per ha nog verder op te voeren, door om te schakelen naar intensievere gewassen als bollen of boomteelt, of door om te schakelen naar grondloze producties als intensieve veehouderij en glastuinbouw⁴. Deze opties zijn vaak minder gunstig voor milieu en/of landschap;
 - grondgebonden landbouw en vooral extensieve landbouw wordt steeds minder lonend en is zonder actieve bijsturing door de overheid op termijn gedoemd te verdwijnen.
- *toenemende waardering voor groene ruimte*. Doordat enerzijds de bevolking groeit en er steeds meer behoefte aan groene ruimte is, terwijl die ruimte anderzijds juist krimpt, neemt de waardering voor groene ruimte toe. Een groot deel van het landbouwareaal wordt gewaardeerd om zijn open en/of cultuurhistorisch waardevolle landschap. Die waardering geldt echter vooral de grondgebonden en met name de extensieve landbouw, paradoxaal genoeg juist de landbouw die economisch het meest onder druk staat. Hier ontstaat toenemende spanning.

2.8 Toenemende eisen aan product en productiewijze

De samenleving gaat steeds meer meekijken over de schouder van de boer. Daardoor worden de rollen gaandeweg omgedraaid: de samenleving moet niet meer aantonen dat een productiewijze niet deugt, maar de boer moet aantonen dat zij wel deugt. In de Nederlandse samenleving zal de landbouw een nieuwe *licence to produce* moeten verwerven. En op de (grotendeels buitenlandse) markt een *licence to deliver*. De eisen van de markt en die van de Nederlandse samenleving vallen deels samen.

³ Een getallenvoorbeeld. Als de rente 5% per jaar bedraagt en de grondprijs stijgt met 10.000 gulden/ha, dan moet het saldo van opbrengst minus kosten per ha stijgen met f 500. Ter vergelijking: het saldo van wintertarwe bedroeg in 1989/99 gemiddeld f 2.230/ha, dat van consumptieaardappelen f 9.360/ha en dat van bollenteelt f 35.540/ha. In deze volgorde neemt ook het gebruik van bestrijdingsmiddelen sterk toe. Zo drijft een hogere grondprijs de boer naar intensieve teelten met veel bestrijdingsmiddelen.

⁴ Grondloze landbouw is op drie punten weinig kwetsbaar voor verstedelijking: zij neemt weinig ruimte in en riskeert dus minder kans op grondclaims, het kost meer geld per ha om haar uit te kopen en als dat toch gebeurt kan zij op haar beurt gemakkelijk grondgebonden bedrijven uitkopen. Daar staat tegenover dat zij kritischer wordt bekeken en in steeds minder gemeenten welkom is.

Zo stellen ook buitenlandse afnemers eisen aan dierenwelzijn (Engeland) en milieu (Duitsland). Maar op een groot deel van de internationale markt draait het nog vooral om lage prijzen. En lage prijzen vergen productiemethoden die op toenemende kritiek stuiten vanuit de Nederlandse samenleving. De boer komt steeds meer in een *spagaat* terecht. Het wordt dus steeds moeilijker om de bestaande exportgerichte landbouw overeind te houden in een verstedelijkende samenleving.

2.9 Veranderende waterhuishouding

Klimaatverandering leidt ertoe dat de zeespiegel gaat stijgen en dat Rijn en Maas 's zomers minder en 's winters meer water gaan afvoeren. Daarmee dreigen te grote niveauverschillen, verdroging in de zomer en overstromingen in de winter. Daar komt bij dat de veengronden in laag Nederland inklinken, waardoor het maaiveld daalt en het niveauverschil met de zee nog groter wordt.

Daarom zijn veranderingen nodig in de waterhuishouding die ook voor de landbouw gevolgen hebben:

- om al te grote peilverschillen te voorkomen worden laaggelegen landbouwpolders omgevormd in water en natuur;
- om op hoger gelegen gronden verdroging voor natuur en landbouw te voorkomen moet de afvoer van water daar worden vertraagd;
- om overstromingen in de winter te controleren, zijn op 375.000 ha ruimtelijke maatregelen noodzakelijk.

Ook deze ontwikkelingen leiden tot krimp van het landbouwareaal c.q. een lagere landbouwproductie.

2.10 Conclusies

1. Het landbouwareaal in Nederland zal de komende dertig jaar krimpen met ten minste 100.000 ha ten behoeve van woningbouw, infrastructuur, bedrijven, recreatie en natuur. Daarnaast krijgt een aanzienlijk areaal de strategische functie van reservecapaciteit voor waterberging.
2. Tegelijk krijgt de landbouw steeds meer te maken met stijgende grondprijzen, terwijl de landbouwprijzen dalen.
3. Deze klem is niet nieuw. Nieuw is dat de klassieke uitweg voor de boer – schaalvergroting en intensivering – steeds meer stuit op maatschappelijke bezwaren.
4. Terwijl de samenleving de landbouw steeds meer op de vingers kijkt, richt het grootste deel van de agrosector zich nog steeds vooral op de exportmarkt. De boer komt steeds meer terecht in een spagaat, waarin hij het eigenlijk altijd fout doet.
5. De intensieve landbouw komt steeds meer onder maatschappelijke druk, de grondgebonden, extensieve landbouw onder economische druk. Voor beide rijst dus de vraag of ze in Nederland op termijn wel toekomst hebben.

Voordat we doorgaan op de toekomst van de landbouw in Nederland stellen we eerst een meer principiële vraag: is de landbouw een sector als alle andere of vergt zij een bijzonder beleid?

3 Is de landbouw een sector als alle andere of vergt zij een bijzonder beleid ? _____

In debatten over landbouwpolitiek wordt steeds vaker de vraag gesteld waarom de landbouw een bijzondere politiek behoeft: het is toch een sector als alle andere? Waarom behandelen we de landbouw niet net zo als de auto- of de computersector? Zou het ook voor de landbouw zelf niet beter zijn als zij meer de tucht van de markt voelt? Dat zijn legitieme en belangrijke vragen.

Vanuit de landbouw en de landbouweconomie wordt vaak gezegd dat de landbouw uniek is. Vaak worden dan vijf kenmerken van de landbouw aangevoerd die een bijzondere positie zouden rechtvaardigen:

1. de vraag is weinig elastisch
2. het aanbod is weinig elastisch⁵
3. de productie is sterk afhankelijk van het weer
4. de productie is ook anderszins sterk verweven met de fysieke omgeving
5. de prijsfluctuaties zijn relatief sterk.

Deze kenmerken zijn juist, maar niet uniek. Een weinig elastische vraag vinden we bijvoorbeeld ook op de benzinemarkt, en een weinig elastisch aanbod in iedere sector met een lange productietijd. Sterke afhankelijkheid van het weer treffen we bijvoorbeeld ook aan in het toerisme en in de bouw, sterke verwevenheid met de fysieke omgeving ook in de visserij, de bosbouw en de watersector, en sterke prijsfluctuaties ook in bijvoorbeeld de visserij en de aandelenmarkt. Uniek is wel dat de landbouw alle vijf de kenmerken *tegelijk* heeft.

Toch zijn er sterkere argumenten voor een bijzondere positie van de landbouw, namelijk dat de sector:

6. voorziet in een *basisbehoefte*. Dat geldt overigens ook voor de watersector, de energiesector, de woningbouw, de gezondheidszorg en de vervoerssector;
7. produceert met *levende organismen* in een open systeem. Dat geldt verder alleen voor de visserij en de bosbouw⁶;
8. *multifunctioneel* is/wordt. Dat vinden we verder alleen duidelijk in de bosbouw.

⁵ Het aanbod is weinig elastisch om vier redenen: a) de landbouwproductie leunt sterk op de immobiele productiefactor grond, b) de sector bestaat uit een groot aantal gezinsbedrijven die individueel niet of nauwelijks reageren op prijssignalen uit de markt: als de vraag daalt, kunnen de meeste niet veel anders dan doorproduceren, c) de meeste boeren zijn geen *homo economicus*: hoewel het voor velen van hen lonender zou zijn het bedrijf te verkopen dan het voort te zetten, kiezen zij ervoor om boer te blijven, e) voor veel bedrijven is omschakeling naar lucratiever takken moeilijk of zelfs onmogelijk.

⁶ Ook delen van de industrie, zoals bierbrouwerijen, maken gebruik van levende organismen, vooral bacteriën, maar dat gebeurt in gesloten systemen.

Wie een rechtvaardiging zoekt voor overheidsinterventie in landbouwmarkten zal deze moeten zoeken in deze drie kenmerken⁷. Bovendien zal hij aannemelijk moeten maken dat sprake is van marktfalen. Dat de landbouw voorziet in een basisbehoefte is immers geen voldoende argument voor overheidsinterventie als ook de markt op aanvaardbare wijze in die behoefte kan voorzien. In het rijke westen faalt de markt niet (meer) wat betreft de hoeveelheid voedsel, maar wel wat betreft de voedselveiligheid. Daar is een structurele rol voor de overheid gewenst is (straks een onafhankelijke Voedsel-autoriteit). Ook zullen overheden een rol moeten spelen om de voedselzekerheid voor arme bevolkingsgroepen in de wereld te garanderen. Minder duidelijk ligt dat voor de beide andere kenmerken: “levende organismen” en “multifunctionaliteit”.

3.1 Markt en levende organismen

In het debat over de landbouw wordt van veel kanten gepleit voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU en voor meer marktwerking.

Daarvoor worden vaak drie argumenten aangevoerd:

- de WTO-onderhandelingen;
- de oostwaartse uitbreiding van de EU;
- de recente catastrofes met dierziekten, zoals varkenspest, gekke-koeienziekte en mond- en klauwzeer.

Die argumenten zijn valide, met één uitzondering: de catastrofes met dierziekten pleiten weliswaar voor hervorming van het GLB, maar niet zozeer in de richting van *meer*, als wel van *minder* marktwerking. Dat komt doordat de principes van de markteconomie geen rekening houden met het feit dat de landbouw produceert met levende organismen. Die hebben de unieke eigenschap dat ze zich kunnen vermenigvuldigen en bovendien spontaan kunnen muteren. Soms is dat een zegen, soms een plaag.

Het eerste principe van de markteconomie is dat van de *volledige mededinging*. Dat impliceert dat er veel aanbieders en veel vragers zijn die vrijelijk met elkaar in contact kunnen treden en zaken doen. Dan kan de “onzichtbare hand” haar werk doen en ontstaat een lage prijs, in het algemeen belang. Maar juist door de vele contacten tussen vleesvarkens- en zeugenbedrijven kon de varkenspest zich in 1997 in Brabant snel verspreiden en ontstond een catastrofe in de orde van miljoenen varkens en miljarden guldens. De onzichtbare hand dook op als een virus.

Ten tweede pleiten markteconomen vaak voor het *wegnemen van handelsbarrières*. Dat stimuleert de internationale handel en vervolgens kan de productie zich conform de theorie van de comparatieve kosten concentreren in de regio's met de laagste kostprijs. Maar juist door die internationale handel kon het MKZ-virus zich vanuit Engeland snel verplaatsen naar het vasteland. En mede door concentratie van de productie kon het varkenspestvirus zich in Brabant snel verspreiden.

Ten derde pleiten markteconomen vaak voor *deregulering*. Dat neemt obstakels voor ondernemers weg en kan zo leiden tot een lagere kostprijs.

⁷ Het is niet toevallig dat de overheid van oudsher ook intervenueert in andere sectoren die voorzien in een basisbehoefte: water, energie, woningen, gezondheidszorg en verkeer & vervoer. De pogingen van de laatste decennia om hier meer marktwerking te introduceren, doen daar wel iets, maar niet veel aan af. Die pogingen zijn trouwens lang niet allemaal succesvol. Als de markt bij basisbehoeften faalt, zullen kiezers daar altijd ook de overheid op afrekenen. Zo leidden voedselschandalen in Duitsland (BSE in 2001) tot het aftreden van een minister van landbouw en in België (dioxine in 1999) tot het einde van een regeringscoalitie.

Maar precies door deregulering⁸ ontstond de grootste catastrofe uit de recente Europese veterinaire geschiedenis: BSE.

Er bestaan dus fricties tussen de wetten van de markt en de wetten van de biologie, meer speciaal de populatiebiologie en de epidemiologie⁹. Dat geldt niet alleen voor dieren, maar *mutatis mutandis* ook voor planten. Let wel: sommige plant- en dierziekten zijn ook gevaarlijk voor de mens: Salmonella, Campylobacter en kippengriep bij kippen, BSE bij koeien, aflatoxine-producerende schimmels in pinda's en Fusarium in graan.

De belangrijkste les uit de catastrofes is niet dat de landbouw de tucht van de markt moet voelen, maar dat markt en landbouw de tucht van de biologie moeten voelen. Wordt die les genegeerd, dan kan marktwerking uitdraaien op een fiasco. Overigens is dat risico al onderkend bij de totstandkoming van de GATT in 1947. Toen zijn al sanitaire en fytosanitaire regels vastgesteld om te voorkomen dat dier- en plantenziekten zich via internationale handel gemakkelijk kunnen verspreiden. Sindsdien zijn de risico's alleen maar toegenomen: door de toegenomen internationale handel, door de mondiale convergentie van agro-ecosystemen en door de gentechnologie¹⁰.

3.2 Markt en multifunctionaliteit

Dan de multifunctionaliteit van de landbouw, waarbij het kan gaan om sociale functies, zoals agrotourisme of zorgboerderijen; meestal gaat de discussie evenwel over de groene functies van de landbouw. Welke functies zijn dat en zijn die ook te realiseren *zonder* landbouw?

- *Beheer van het landschap*. Die functie is ook te realiseren met natuurgebieden, maar dat geldt niet voor elk type landschap. Agrarische cultuurlandschappen vergen per definitie landbouw. Open landschappen zijn zonder landbouw vaak alleen tegen hoge kosten te realiseren. Daarom zien de Vereniging Milieudefensie en de Vereniging Natuurmonumenten de grondgebonden landbouw steeds meer als een bondgenoot.
- *Beheer van natuur en biodiversiteit*. Dat kan vaak even goed of beter met de bestemming natuurgebied, hoewel de enorme aantallen weidevogels en ganzen waarin Nederland excelleert meer gebaat zijn bij (grondgebonden) landbouw.
- *Waterbeheer*. Nederland heeft behoefte aan waterberging in tijden van piekafvoer. Dat kan niet in woonwijken, want dat accepteert de samenleving niet. Maar ook bedrijventerreinen lopen bij overstroming grote schade op. Veel natuurgebieden kunnen weinig extra water bergen omdat zij al veel water bevatten. De landbouw, althans de melkveehouderij, is één van de weinige sectoren die zonder grote schade tijdelijk water kan bergen. Aanpassingen van de bedrijfsvoering kunnen de melkveehouderij nog geschikter maken voor waterberging.

⁸ De regering-Thatcher besloot om de markt meer verantwoordelijk te maken voor de veiligheid van veevoer en verlaagde de minimumtemperatuur voor de verhitte van dierlijk afval, met noodlottige gevolgen.

⁹ Marktwerking kan overigens ook helpen dierziekten te voorkomen: als de veehouderij zelf nog meer financieel verantwoordelijk wordt gesteld voor de schade van dierziekten, zal zij nog meer doen om dierziekten te voorkomen en te beheersen. Blijft het risico dat de sector een louter financiële afweging maakt ten koste van immateriële overwegingen, zoals dierenwelzijn.

¹⁰ NMP4 bevat een enigszins speculatieve, maar alarmerende passage (§2.7) over mogelijk onbeheersbare biorisico's.

- Productie van *groene energie*. Waar het gaat om biomassa kunnen de landbouw en de bosbouw en de daarmee gelieerde verwerkende industrieën een grote bijdrage leveren. Zo kan met wilgenteelt zelfs een combinatie worden gemaakt van biomassaproductie en waterbeheer. Ook voor windenergie en (op langere termijn) zonne-energie is de grondgebonden landbouw een belangrijke partner.
- *Hergebruik van organische reststoffen*. Dat doet de landbouw, vooral de veehouderij, al op grote schaal. Weliswaar is voeding van dierlijke restproducten riskant gebleken en terecht beëindigd, maar voeding van plantaardige reststoffen uit de voedingsmiddelenindustrie blijft op grote schaal mogelijk en zinvol. Benutting kan ook zonder de landbouw, met name door verbranding, maar dat is duurder.

Landbouw is dus meer dan productie van voedsel, vezels en siergewassen¹¹. De OESO, die uitstekend theoretisch werk heeft gedaan aan multifunctionaliteit, spreekt van *joint production* (OECD 2001). Multifunctionaliteit is van cruciaal belang, en zeker niet alleen in Europa, zoals de term “Europees Model” in Agenda 2000 suggereert. Multifunctioneel grondgebruik is extra belangrijk in een dichtbevolkt land als Nederland.

In hoeverre is hier sprake van marktfalen? Ten eerste betaalt de markt niet voor alle groene functies, vooral niet voor landschap en biodiversiteit. Niet omdat de samenleving die functies onbelangrijk vindt, maar omdat zij het karakter hebben van een publiek goed¹².

Ten tweede kan de markt groene functies ondermijnen. Zo zal liberalisering van de landbouwmarkt ertoe leiden dat in delen van Europa niet alleen de landbouwproductie verdwijnt, maar ook de daar nauw mee verbonden waardevolle cultuurlandschappen. Maar ook als de landbouw blijft, kan het landschap door toenemende druk op de kostprijs veel van zijn waarde verliezen.

Nu accepteert vrijwel de hele wereld het recht om subsidies te geven voor landschapsbeheer, mits die subsidies de handel niet verstoren. Maar deze laatste voorwaarde is niet reëel en zelfs *killing*, want vrijwel iedere subsidie beïnvloedt op enigerlei wijze de handel. Wie dat ontkent, stapt in een valkuil en staat in discussies met Australische economen snel schaakmat. De enige redelijke eis is dat de subsidies de handel *zo min mogelijk* verstoren. Gelukkig gebruikt in de WTO zelfs de Cairns-groep nu de term *minimally trade distorting*.

De Cairnsgroep en de VS stellen aan subsidies bovendien de eis dat ze *targeted* zijn. Men bedoelt daarmee dat de subsidie specifiek voor landschap moet worden gegeven, niet voor landschapsvriendelijke landbouw. Maar ook die eis kan *killing* zijn, want wat is een agrarisch cultuurlandschap zonder landbouw?

3.3 Conclusie

Er zijn drie sterke argumenten om vast te houden aan de bijzondere positie van de landbouw in het overheidsbeleid en in de WTO: de landbouw voorziet in een basisbehoefte, zij produceert met levende organismen en zij is multifunctioneel.

¹¹ Van groot belang is dat de eerste drie functies niet zijn te vervangen door geïmporteerde producten. Daarom moeten we er extra zuinig op zijn.

¹² Dat de markt wél betaalt voor bijvoorbeeld de vergroening van stroom, komt vooral door overheidsinterventie, i.c. de taakstelling voor energiebedrijven van 10% groene stroom in 2020 en de vergroening van het belastingstelsel.

4 Landbouw in stand houden of opgeven? _____

In het boven beschreven spanningsveld gaan de laatste jaren stemmen op om de landbouw in Nederland op termijn op te geven of zelfs actief af te bouwen. Om de grondgebonden landbouw kwijt te raken zouden we met twee eenvoudige maatregelen een heel eind komen: de planologische bescherming opheffen en de financiële steun beëindigen. Op de grondmarkt zal deze landbouw dan geleidelijk worden “opgegeten”. Om de intensieve land- en tuinbouw kwijt te raken, kan een andere maatregel volstaan: strengere eisen stellen aan de productiewijze dan de markt en andere landen doen en de agrariërs daar niet voor compenseren. Maar de vraag is of we dat willen. Wat zijn de argumenten vóór en tegen afbouwen?

4.1 Argumenten voor opgeven landbouw

Voor afbouwen van de landbouw worden vaak onderstaande argumenten aangevoerd (zie o.a. Kol 2001). Aan elk argument voegen we commentaar toe.

Ruimtebeslag

“De landbouw is veruit de grootste grondgebruiker terwijl er toenemende behoefte bestaat aan grond voor andere functies”.

Commentaar:

dat klopt, maar grond is niet louter een kostenpost. Landbouwgrond levert toegevoegde economische waarde per hectare en levert bovendien op een groot deel van het areaal een aantrekkelijk landschap. Vooral grasland met koeien wordt hoog gewaardeerd. Dat kan ook in de vorm van natuurgebieden, maar dan zijn er veel lagere inkomsten en veel hogere kosten.

Milieu

“De landbouw schaadt bodem, water en klimaat sterk vergeleken met andere functies, zoals wonen en natuur, en vergeleken met de landbouw elders in Europa”.

Commentaar:

dat klopt, maar de vervuiling loopt terug en kan nog veel verder omlaag. Als de Nederlandse landbouw zijn emissies heeft teruggebracht tot het EU-gemiddelde, betekent verplaatsen van de landbouw naar andere EU-landen in beginsel geen oplossing, maar slechts verplaatsing van het milieuprobleem.

Dat ligt overigens genuanceerder bij twee sectoren: de veehouderij en de glastuinbouw. In de Nederlandse veehouderij speelt een concentratie-probleem. Dat is voor fosfaat en stikstof met de huidige veestapel misschien nog juist hanteerbaar, maar voor ammoniak is dat niet het geval, gezien de met de huidige kennis onoverbrugbare kloof tussen de omvang van de veestapel en de ammoniakdoelstelling van NMP4. Verplaatsing van een deel van de sector naar een ander EU-land kan het ammoniakprobleem dus niet alleen verplaatsen, maar ook verminderen.

Voor de glastuinbouw geldt dat verplaatsing van de productie naar het zuiden zal resulteren in minder energiegebruik (ook als we het extra transport meerekenen) en minder CO₂-emissie. Maar daar staat meer gebruik van bestrijdingsmiddelen tegenover (Verhaegh 1996).

Biodiversiteit

“Als landbouwgrond wordt omgezet in natuurgebied ontstaat meer biodiversiteit”.

Commentaar:

door de bank genomen klopt dat. Maar weidevogels en ganzen – waarvoor Nederland een grote internationale verantwoordelijkheid heeft – gedijen goed en soms zelfs beter op boerengrasland.

Er zijn veel plant- en diersoorten die moeilijk inpasbaar zijn in een moderne agrarische bedrijfsvoering. Voor zulke soorten lijkt het doelmatiger de grond aan te kopen en te laten beheren door een natuurorganisatie. Maar:

- ook dan schakelen veel natuurorganisaties weer boeren in bij het beheer van hun terreinen omdat die dat beter en/of goedkoper kunnen;
- steeds meer boeren blijken bereid om ook extensief beheer op zich te nemen, mits daar een kostendekkende betaling tegenover staat;
- voor soorten die wel inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering is het voor de natuurbescherming veel goedkoper om een beheerscontract met de boer te sluiten dan om de grond aan te kopen;
- in gevallen waarbij terreinbeheerders en boeren beiden het beheer kunnen en willen verzorgen, kan het doelmatig zijn als de overheid hen enigermate met elkaar laat “concurreren” om een betere prijs/kwaliteit verhouding te bewerkstelligen.

Diergezondheid

“De Nederlandse landbouw kent een hoge veedichtheid. De veestapel wordt regelmatig getroffen door veterinaire catastrofes die grote aantallen dieren vroegtijdig de dood in jagen, de samenleving schokken en ontwrichten¹³ en die bovendien veel geld kosten”.

Commentaar:

hoewel de recent MKZ-crisis in Engeland heeft aangetoond dat veeziekten ook in een extensieve veehouderij kunnen uitbreken en grote aantallen slachtoffers kunnen eisen, levert een hoge veedichtheid inderdaad een extra veterinaire en financieel risico. Maar de overheid legt de kosten van veeziekten voor een steeds groter deel bij de veehouderij zelf. Dat dwingt de sector tot betere preventie en zal de kans op een epidemie aanmerkelijk verkleinen.

Blijft staan dat bij een hoge veedichtheid het aantal slachtoffers na een uitbraak sneller kan oplopen. Verplaatsing van veehouderij naar het buitenland kan dus zin hebben, maar alleen als het gaat om verplaatsing uit een gebied met zeer hoge veedichtheid - zoals Brabant - naar een gebied met lage veedichtheid. Overigens zullen de schokkende beelden via de televisie toch wel onze huiskamers binnenkomen.

Dierenwelzijn

“In de intensieve veehouderij leven de dieren onder weinig “dierwaardige” omstandigheden. Dat wordt niet meer geaccepteerd in een verstedelijkte samenleving”.

Commentaar:

de leefomstandigheden van de dieren zijn weliswaar ongunstig, maar niet zonder meer slechter dan die in andere landen¹⁴. Als Nederland stopt met veehouderij, maar evenveel vlees blijft consumeren, exporteert het zijn dierenwelzijnsproblemen.

¹³ De MKZ-crisis van voorjaar 2001 leidde tot het afgrenzen van twee regio's en sluiting van natuurgebieden. Er werd zelfs even overwogen om de evenhoevige zoogdieren op de Veluwe af te schieten en om dieren in dierentuinen te doden. Engeland nam draconische maatregelen als massaverbrandingen van vee in de open lucht, inzet van het leger en uitstel van de parlementsverkiezingen.

¹⁴ Vleesstieren hebben het in Argentinië beter dan in de Nederlandse stierenmestrij. Maar varkens hebben het in Amerikaanse *factory farms* niet beter dan in de Nederlandse bio-industrie. En melkkoeien staan in veel landen het hele jaar op stal.

Als er NGO's zijn die verband leggen tussen onze kleding en kinderarbeid in de derde wereld, zullen er ook NGO's zijn die verband leggen tussen onze vleesconsumptie en dierenleed in het buitenland.

Rendement

“Getuige het grote verschil in grondprijs tussen agrarische en stedelijke bestemmingen is het rendabeler om de grond van de grondgebonden landbouw te gebruiken voor tweede woningen en kantoren”.

Commentaar:

dat klopt zeker in het marginale traject, dus bij de eerste tienduizenden hectares die worden bebouwd, maar daarna wordt het verschil kleiner. Bovendien ontstaat het grote prijsverschil niet alleen door verschil in rendement, maar ook doordat de overheid met bestemmingsplannen de open ruimte actief beschermt tegen tegen bebouwing. Het prijsverschil reflecteert dus ook de waarde die we hechten aan open ruimte.

Subsidies

“De landbouw is een relatief zwaar gesubsidieerde sector”.

Commentaar:

de landbouw krijgt inderdaad meer subsidie dan veel andere economische sectoren in Nederland, maar veel minder subsidie dan de landbouw in andere EU-landen. Dat komt omdat Nederland relatief veel tuinbouw, bollenteelt en intensieve veehouderij heeft: sectoren die weinig subsidie krijgen¹⁵. Het overgrote deel van de landbouwsubsidies komt uit Brussel. Verplaatsing van gesubsidieerde productie naar andere Europese landen betekent dus geen vermindering, maar verplaatsing van de subsidiestroom. Dat is ongunstig voor de Nederlandse netto-betalingspositie.

Externe kosten

“De landbouw jaagt de samenleving op kosten door milieuschade en dierziekten. Zo zijn de kosten van de recente uitbraak van MKZ geschat op 3 miljard gulden”.

Commentaar:

die kosten zullen dalen nu de sector steeds meer wordt genoodzaakt zijn milieuprestaties te verbeteren en meer te doen aan ziektepreventie en -beheersing.

Verminderde noodzaak

“Nederland heeft door de totstandkoming van de EU de landbouw niet meer nodig voor zijn eigen voedselvoorziening. De EU kent nog steeds voedseloverschotten en zeker na uitbreiding nog een enorm productiepotentieel. Nederland kan het voedsel dus ook importeren”.

Commentaar:

in beginsel kan dat, maar het heeft diverse belangrijke nadelen, waarover straks meer. Hier beperken we ons tot het nadeel voor de economie.

Hanteren we de meest gangbare economische maatstaf, het BNP¹⁶, dan bedroeg het aandeel van de landbouw in de economie in 1997 3,4%. Inclusief toelevering en verwerking ging het om 73,4 miljard gulden, dat is 11,7% van het BNP. Het aandeel in de export was zelfs bijna 20%. Dat zijn forse bedragen die we grotendeels¹⁷ zouden

¹⁵ Naast de zichtbare subsidie is er ook nog de onzichtbare “subsidie” die de Europese consument betaalt doordat de EU haar markt voor veel producten beschermt met invoerheffingen en zo de prijs handhaaft boven de wereldmarktprijs. En wat belangrijker is: boven de evenwichtsprijs die op de wereldmarkt zou ontstaan als de EU haar landbouw niet meer zou beschermen en steunen. Maar de producten waar Nederland sterk in is, zoals bloemen, bollen en pootaardappelen, kennen geen invoerheffingen.

¹⁶ Veel economen, waaronder Heertje, beklemtonen in navolging van Ricardo dat welvaart veel meer omvat dan in geld uitdrukbare waarden. Denk aan welzijn, natuur, landschap, cultuur etc.

¹⁷ Grotendeels, omdat na de ondergang van de Nederlandse landbouw een deel van de agroindustrie zou kunnen doordraaien op basis van geïmporteerde landbouwproducten.

verspelen als we de landbouw zouden opgeven. Maar dat zijn bruto bedragen. Netto kan het verlies veel kleiner zijn. Niet als we landbouwgrond vervangen door natuurgebied. Wel als voor landbouw rendabele(r) activiteiten in de plaats komen¹⁸. Maar dat is vooral te verwachten in het eerste, marginale deel van het traject. Naarmate er meer woningen en bedrijven komen, zal de markt verzadigd raken en zullen de marginale rendementen dalen. Daarentegen zal het marginale rendement per hectare in de landbouw juist stijgen omdat de meest rendabele delen van de sector overblijven. De winst van de substitutie in termen van financieel rendement zal dus snel kleiner worden en op den duur negatief. Verlies van *grote* delen van het landbouwareaal is dus een groot economisch verlies. Met de nadruk op grote, want een zeer groot deel van de toegevoegde waarde van de landbouw wordt geproduceerd op een klein deel van het areaal, namelijk in de tuinbouw en de intensieve veehouderij.

Vaak wordt gezegd dat landbouwproductie in Nederland nodig is om de vooraanstaande rol van ons land op voedselmarkten overeind te houden. Op dat argument valt wel wat af te dingen. Denk maar aan cacaobonen, koffiebonen en tabak: die worden al eeuwen lang geïmporteerd van overzee, hier bewerkt en vervolgens verhandeld. Vandaag voert Nederland van over de hele wereld bloemen aan naar Aalsmeer om ze te verhandelen en met het vliegtuig opnieuw de wereld over te sturen¹⁹. Productie op de thuismarkt blijft wél nodig als Nederland een vooraanstaand exporteur wil blijven van landbouwkundige kennis: innoveren kan vaak het best op de thuismarkt²⁰.

Kortom, opgeven van de hele Nederlandse landbouw zou een groot economisch verlies betekenen, maar dat geldt niet voor de weinig rendabele delen van de sector. Straks zullen we overigens zien dat er andere redenen kunnen zijn om weinig rendabele delen van de sector overeind te houden.

Ecological footprint

“De Nederlandse veehouderij heeft met haar import van veevoer een onevenredig groot ruimtebeslag in derde landen. Deze ecological footprint gaat gepaard met uitputting van de bodem”.

Commentaar:

op zichzelf is er geen bezwaar tegen een groot ruimtebeslag. Een bezwaar wordt het pas als er ecologische schade optreedt, zoals uitputting van de bodem. Maar als we af mogen gaan op studies van de Vrije Universiteit (Van Amstel e.a. 1987) is die schade gering. En als er schade is, is het de vraag aan wie we die moeten toerekenen: aan de Nederlandse veehouderij of aan de eindverbruikers? Doen we het laatste – en daar is evenveel voor te zeggen – dan is de footprint van Nederland veel kleiner, want meer dan tweederde van de producten van onze veehouderij wordt afgezet over de grenzen. Wat verandert er aan de footprint als Nederland haar veehouderij opgeeft? Laten we aannemen dat de consumptie van vlees en zuivel gelijk blijft²¹. Dan blijft de footprint even groot als we haar toerekenen aan de consument. Rekenen we haar toe aan de producent, dan blijft de mondiale footprint van de veehouderij gelijk, alleen de verdeling verandert. De footprint van Nederland wordt nul, de rest hangt af van de vraag waar de veehouderij heen gaat.

¹⁸ Het verschil in rendement is overigens mede te danken aan subsidies en belastingvoordelen voor woningbouw en -bezit, waaronder de aftrekbaarheid van hypotheekrente. De landbouw is niet de enige sector die zich mag verheugen in subsidies.

¹⁹ Overigens is die op vliegtuigtransport gebaseerde mondiale centrumfunctie weinig duurzaam: *ecology of scale* staat vaak haaks op *economy of scale*. Bovendien verhoogt de logistieke centrumfunctie de kans op het uitsmeren van plantenziekten over de planeet. Er zou al veel gewonnen zijn als de bloemenveilingen gaan televeilen, waarbij de bloemen niet via Nederland, maar rechtstreeks naar de afnemer gaan.

²⁰ Denk bijvoorbeeld aan de zeer lucratieve handel in rundersperma.

²¹ In theorie kan de consumptie afnemen, bijvoorbeeld doordat de prijs stijgt. Dat laatste hangt ervan af of de productie zich uit Nederland verplaatst naar landen met een hogere kostprijs (bijvoorbeeld Frankrijk) of juist naar landen met een lagere kostprijs (bijvoorbeeld Oost-Europa of de VS).

We noemen drie mogelijkheden:

- naar andere “havegebieden” in de EU of de VS. In dat geval blijft de veehouderij op grote schaal veevoer uit ontwikkelingslanden importeren, maar de daarmee samenhangende footprint wordt toegerekend aan de EU c.q. de VS.
- naar akkerbouwgebieden in de EU. In dat geval verplaatst de footprint zich van ontwikkelingslanden naar de EU.
- naar veevoerexporterende ontwikkelingslanden. In dat geval wordt de footprint kleiner in de EU, maar groter in ontwikkelingslanden. Niet door de verplaatsing als zodanig, want daardoor hoeft het areaal veevoer niet te groeien. Wel doordat de veehouderij na verplaatsing waarschijnlijk *alle* veevoer uit het land zelf zal betrekken. Die grotere footprint moeten we dan toerekenen aan de landen zelf. De ecologische balans is niet simpel. Enerzijds kan versnelde kap van tropisch bos plaatsvinden. Anderzijds kan de mest van de dieren worden benut om de bodemvruchtbaarheid op peil te houden. Maar het is ook mogelijk dat het land kiest voor industriële veehouderij met mestoverschotten.

Al met al pleit de footprint in ontwikkelingslanden niet zonder meer voor een krimp of beëindiging van de veehouderij in Nederland. Een sterker argument zijn de mestoverschotten in Nederland zelf²².

Ontwikkelingslanden

“Afbouwen van de landbouw in Nederland schept betere kansen voor ontwikkelingslanden”.

Commentaar:

dit argument snijdt hout als het gaat om de glastuinbouw. Als we de glastuinbouw zouden opgeven, zullen niet alleen de zuidelijke lidstaten van de EU daar van profiteren, maar ook ontwikkelingslanden als Marokko.

Voor de veehouderij ligt het minder duidelijk. De huidige Nederlandse veehouderij biedt ontwikkelingslanden goede kansen op export van veevoergrondstoffen. Afbouwen van de veehouderij kan die kansen verruimen, maar ook verkleinen, afhankelijk van de vraag waar de productie heen gaat (zie boven).

Ontwikkelingslanden zouden er economisch baat bij hebben als zij vlees kunnen exporteren in plaats van het minder hoogwaardige veevoer. Maar vleesexport wordt belemmerd door het EU-beleid met zijn importheffingen en exportsubsidies op rundvlees en zijn toeslagen op schapen en vleesrundvee. Overigens zou het afbouwen van die steun misschien eerder ten goede komen aan de VS, Australië en Argentinië dan aan arme landen. Arme landen lijken meer gebaat bij een voorkeursbehandeling, zoals de EU heeft aangekondigd in het *Everything But Arms* beleid.

Bij het huidige GLB zouden ontwikkelingslanden er economisch gezien eerder schade dan voordeel van hebben als Nederland zijn veehouderij opgeeft.

4.2 Argumenten vóór in stand houden landbouw

Tegenover bovengenoemde argumenten om de landbouw af te bouwen staan tenminste zeven argumenten die ervoor pleiten om door te gaan met landbouw in Nederland:

Voedselzekerheid

Nederland heeft de landbouw niet meer nodig voor zijn eigen voedselzekerheid. Maar als we met grondgebonden landbouw stoppen, wentelen we onze verantwoordelijkheid

²² Mest is een waardevolle grondstof voor de landbouw, maar wordt in een overschotsituatie een afvalstof. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de veehouderij in Nederland ook veel afvalstoffen *opruimt*. Het gaat met name om afvalstoffen uit de voedingsmiddelenindustrie.

voor de mondiale voedselzekerheid af op elders en later²³. Men bedenke hierbij dat bebouwing van landbouwgrond *de facto* onomkeerbaar is: voedselproductie en open landschap komen na bebouwing nooit meer terug en dragen dus ook niet meer bij aan de strategische reserve. Dat laatste is wel het geval bij omzetting in natuurgebied.

Verse producten voor de stad

Juist een verstedelijkend Nederland heeft toenemende behoefte aan vers voedsel en verse bloemen uit de eigen regio.

Culturele betekenis

Als Nederland zijn landbouw kwijtraakt, is dat te beschouwen als een groot cultureel verlies. Het zou betekenen dat Nederlanders om nog met eigen ogen te zien hoe voedsel wordt geproduceerd, naar het buitenland moeten. Dat is een vorm van vervreemding van de fysieke basis van ons bestaan.

Dat argument is pas aan de orde als hele agrarische takken uit ons land verdwijnen. Maar voor sectoren als de akkerbouw en de fruitteelt kan dat punt al binnen 10 of 20 jaar zijn bereikt.

Landschap

Zowel natuur als landbouw dragen bij aan de groene ruimte. Maar de landbouw kan tegen veel lagere kosten *open* landschappen leveren. Juist zulk landschap wordt in de verstedelijkende samenleving schaars. En waardevol agrarisch cultuurlandschap vergt welhaast per definitie voortzetting van de landbouw in enigerlei vorm. Bovendien kan de landbouw een strategische buffer vormen tegen de oprukkende bebouwing.

Rust voor stadsbewoners

Een minder concreet argument voor voortzetting van de landbouw is dat zij een “con-tramal” vormt voor de gejaagde samenleving. Stadsbewoners kunnen op het door de landbouw gedragen platteland onthaasten en rust vinden. Dat geldt niet alleen voor psychische patiënten²⁴, maar voor een groeiende groep rustzoekers. Sommige stadsbewoners zoeken die rust en het contact met “de natuur” in volkstuinen, anderen zoeken het op landbouwbedrijven: kamperen bij de boer, bed & breakfast, verse producten kopen op de boerderij, meewerken op het bedrijf etc. Te verwachten is dat dit fenomeen met de verstedelijking zal toenemen.

Waterberging

De grondgebonden landbouw is één van de weinige sectoren die in perioden van wateroverlast zonder grote schade grote hoeveelheden water kan bergen. Met name grasland verdraagt veel water. Hier kan de overheid dus volstaan met relatief bescheiden vergoedingen.

Een alternatief is aankopen van de grond gevolgd door natuurontwikkeling. Maar dat kost veel geld, zowel voor de aankoop als voor het beheer, en levert bovendien minder bergingscapaciteit, omdat natuurgebieden meestal al “vol” zijn met water.

²³ Het voedselzekerheidsargument speelt geen rol meer in het Nederlandse debat, maar nog wel in het Duitse en het Franse debat. Daarbij speelt ook de vrees voor honger in mogelijke toekomstige oorlogen een rol. Ook de recente aanslagen van bioterroristen in de VS wekken nieuwe belangstelling voor voedselzekerheid en -veiligheid.

²⁴ Ook verzekeringsmaatschappijen krijgen steeds meer interesse in de zorgfunctie van landbouwbedrijven.

Voorbeeldfunctie

Nederland heeft mede door zijn hoge kennisniveau decennia lang een voorbeeldfunctie gehad op het gebied van landbouw, en in de jaren '90 ook op milieubeleid. Die voorbeeldfunctie is minder sterk dan zij was, en hier en daar is zelfs sprake van negatieve voorbeeldwerking. Maar de komende decennia kan de Nederlandse landbouw opnieuw een voorbeeldfunctie vervullen op de volgende terreinen:

- intensieve, maar duurzame landbouw
 - extensieve, multifunctionele landbouw in een stedelijke omgeving.
- Zo'n uitstraling is gunstig voor duurzame ontwikkeling. Bovendien kan Nederland verdienen aan de export van kennis.

Opmerkelijk is dat bij alle bovenstaande argumenten uitgezonderd "voedselzekerheid" de verstedelijking geen bedreiging is, maar juist een kans.

4.3 Conclusies

1. Hoewel het gezien de verstedelijking onvermijdelijk is dat de landbouw in Nederland de komende dertig jaar tenminste 5% van haar areaal gaat inleveren, zijn er vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling goede argumenten om door te gaan met grote delen van de landbouw:
 - voorziening van de stad met verse producten uit eigen regio;
 - voorkomen dat de burger vervreemdt van de fysieke basis van zijn bestaan;
 - levering van rust voor stadsbewoners;
 - voor wat betreft de grondgebonden landbouw: beheer van landschap, open ruimte, biodiversiteit, bodem en water;
 - hergebruik van plantaardige reststoffen;
 - bijdrage aan de voedselzekerheid van komende generaties.
2. De argumenten om door te gaan zijn het sterkst bij de grondgebonden landbouw, maar die wordt juist het meest bedreigd door de stijgende grondprijzen.
3. De verstedelijking is niet alleen een bedreiging, maar tot op zekere hoogte ook een kans voor de landbouw. Maar dan moeten alle sectoren zich minder eenzijdig op de (export)markt richten en weer met hun gezicht naar de samenleving gaan staan. De samenleving van haar kant zal maatregelen moeten nemen om boeren te verlossen uit de spagaat waarin ze het altijd fout doen.

5 Strategieën voor duurzame landbouw_____

Willen we de landbouw handhaven, dan ontkomen we niet aan actief beleid. Voor de *niet-grondgebonden landbouw* zullen we in bestemmingsplannen ruimte ter beschikking moeten stellen. Financiële steun zal gelet op de publieke opinie en de EU nauwelijks mogelijk zijn. Voor de *intensieve grondgebonden landbouw*, zoals boomkwekerij en bollenteelt, is planologische bescherming nodig. Beide sectoren zullen hun productiewijze ingrijpend ecologisch moeten moderniseren. Financiële steun is alleen realistisch voor zover deze sectoren groene functies vervullen.

Willen we de *extensieve* landbouw overeind houden, dan zijn planologische bescherming en de huidige geldstromen niet voldoende. Nodig is een combinatie van *beheersing van de grondprijs* en *aanvullende geldstromen*. Beheersing van de grondprijs kan in de Nederlandse politieke verhoudingen niet in directe zin, wel in indirecte zin, bijvoorbeeld door invoering van een regulerende heffing op aantasting van de open (of groene) ruimte. Aanvullende geldstromen kan de overheid niet verschaffen voor de productie zelf, wel voor door boeren geleverde publieke groene diensten. Die kunnen onder meer worden gefinancierd uit de opbrengst van genoemde heffing. Maar zolang de landbouwprijzen dalen zal dat niet genoeg zijn. De spagaat waarin de landbouw zit wordt zo groot dat problemen onoplosbaar worden als niet ook andere spelers, zoals consumenten, voedingsmiddelenbedrijven, supermarkten en maatschappelijke organisaties hun verantwoordelijkheid nemen, ook in financiële zin²⁵.

Paradoxaal genoeg is bij deze spagaat de verstedelijking niet alleen een probleem, maar ook een oplossing. Immers:

- juist een verstedelijkende samenleving die steeds meer met ruimte moet woekeren heeft behoefte aan multifunctioneel grondgebruik. Dat schept vraag naar functiecombinaties tussen landbouw en andere functies;
- juist een stedelijke samenleving zal de middelen en de bereidheid hebben om boeren te ondersteunen bij het beheer van de schaarser wordende groene ruimte.

Bij een intelligente aanpak kunnen we dus van de nood een deugd maken.

Vier belangrijke elementen van die aanpak zijn: communicatie, nieuwe organisaties, contracten en geldstromen.

5.1 Communicatie

Stad en land staan de laatste decennia met de rug naar elkaar toe. De landbouw is gericht op de markt (grotendeels een exportmarkt) en de stedeling is vervreemd geraakt van de landbouw. Wel heeft de stadsbevolking, mede door voedselschandalen en calamiteiten met dierziekten, steeds meer belangstelling voor voedsel en

²⁵ Dat was een belangrijke conclusie uit het rapport van de Denkgroep-Wijffels. Het is ook de lijn van Renate Künnast, de huidige Duitse minister van Consumentenzorg, Voedsel en Landbouw. Tot dusver heeft de overheid de neiging om zich te richten op de boeren. Maar zij zijn de zwakste schakel in de keten. De overheid zal zich vaker moeten richten op de sterke schakels in de keten: de voedingsmiddelenindustrie en de supermarkten. Soms zal zij, bijvoorbeeld via het mededingingsbeleid, de zwakste schakel zelfs in bescherming moeten nemen tegen de sterke schakels.

dierenwelzijn. Ook de belangstelling voor de groene ruimte is sterk toegenomen. Het is zaak om die belangstelling te benutten voor een duurzame ontwikkeling van de landbouw. Stad en landbouw moeten weer met het gezicht naar elkaar toe gaan staan en intensief met elkaar gaan communiceren en samenwerken.

Communicatie is mogelijk via verschillende kanalen:

- directe overlegvormen, zoals gespreksgroepen van boeren en stadsbewoners;
- bedrijfsbezoeken van stadsbewoners via excursies, kamperen bij de boer, verkoop van boerderijproducten etc.;
- informatie over de landbouw via de voedselketen, bijvoorbeeld folders in supermarkten, en Internet. Daarbij kan ook de kunst een rol spelen;
- overlegorganen waarin steden en landbouworganisaties naast elkaar participeren.

5.2 Nieuwe organisaties

Een stap verder gaat het oprichten van nieuwe organisaties:

- de laatste tien jaar hebben boeren in veel streken milieucoöperaties en natuurverenigingen opgericht voor het beheer van milieu, natuur en landschap. Interessant is dat van sommige van die verenigingen ook burgers lid kunnen worden. Een logische volgende stap zou zijn verbreding tot verenigingen die zich richten op het beheer van biodiversiteit, landschap, bodem en water;
- verbreding van de huidige waterschappen tot *omgevingsschappen*: semi-publieke organisaties voor het beheer van water, bodem, lucht, landschap en biodiversiteit. Daarin werken “ingezetenen” samen met boeren en andere beheerders;
- organisaties waarin consumenten samenwerken met voedselproducenten, naar analogie van de *Community Supported Agriculture* (CSA) in de VS. Dat kan op lokaal, maar ook op regionaal en landelijk niveau.

Ook anderszins kunnen nieuwe organisatievormen een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de landbouw. Collectieven hebben zowel voor de overheid als voor de landbouw zélf voordelen in termen van doelmatigheid (synergie), kosten, kennis en motivatie van deelnemers. Bovendien neemt de noodzaak van maatwerk toe: naarmate de ergste N- en P-overschotten zijn weggewerkt, worden verschillen tussen grondsoorten steeds belangrijker. Toch weet de rijksoverheid nog niet goed om te gaan met collectieven. In het milieubeleid wil zij sturen met generieke regels en daarin is geen plaats voor maatwerk, ook niet als afwijkende milieuomstandigheden daar aanleiding toe geven. Bovendien wil de overheid, deels nog uit reactie op de vroegere hindermacht van het Landbouwschap, boeren individueel afrekenen. Ook LTO-Nederland pleit voor individuele verantwoordelijkheid. Maar dat staat soms haaks op de potenties van collectieven. Iets positiever staat de rijksoverheid tegenover natuurverenigingen, maar ook deze heeft zij nog niet formeel erkend als contractpartner. Het lijkt zaak dat de overheid meer gebruik gaat maken van de toegevoegde waarde van collectieven.

5.3 Maatschappelijke contracten

Samenwerking kan ook uitmonden in contracten. Zulke contracten kunnen worden gesloten door uiteenlopende spelers: overheden, landbouw, waterbeheerders, natuur- en milieuorganisaties, horeca, consumentenorganisaties, vakbonden, banken, marktpartijen en anderen. Zoals opgemerkt wordt brede participatie steeds meer een halszaak.

Contracten hebben nog een ander voordeel. Soms zijn maatschappelijke wensen prima te realiseren met generieke regels, generieke subsidies of lastenverlichting. Maar als het gaat om het beheer van landschap, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen is vaak *maatwerk* nodig per regio en soms zelfs per bedrijf. Contracten lenen zich veel beter voor maatwerk dan generieke regels en subsidies.

Contracten zijn mogelijk op drie niveaus²⁶:

1. *landelijk*: contracten tussen bijvoorbeeld rijksoverheid, een landbouworganisatie of coöperatie, een grote supermarkt en een grote maatschappelijke organisatie. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om productie en afzet van een “groen” landbouwproduct;
2. *regionaal*: contracten tussen bijvoorbeeld enkele gemeenten, een boeren-natuurvereniging, een waterschap, een natuurorganisatie en de plaatselijke horeca. Bijvoorbeeld voor een regionaal beheersplan van landschap, biodiversiteit, bodem en water;
3. *bedrijf*: contracten van individuele boeren met de overheid, een waterschap of een natuurorganisatie.

Met het laatste bestaat al ervaring. Denk voor Nederland aan beheersovereenkomsten en voor Frankrijk aan het nieuwe systeem van territoriale contracten. Met regionale en landelijke contracten is nog nauwelijks ervaring. Hier liggen grote kansen. We geven enkele fictieve voorbeelden in bijgaand kader.

²⁶ In beginsel zijn ook internationale contracten mogelijk, bijvoorbeeld tussen Europese NGO's en supermarktketens. Maar daarvoor is het wellicht nog te vroeg.

Landelijke optie: zuivel van weidekoeien

Onder druk van dalende marktprijzen en milieubeleid gaan steeds meer melkveehouders ertoe over om de koeien het hele jaar op stal te houden. Voor de boer heeft dat twee voordelen:

- de melkproductie wordt minder afhankelijk van het weer;
- hij kan arbeid besparen omdat hij de koeien op stal gemakkelijker kan melken met een robot en de koeien niet tweemaal per dag hoeft te halen en te brengen.

Daar staan vier nadelen tegenover:

- het landschap wordt saaier;
- de koeien hebben minder ruimte voor natuurlijk gedrag, zoals grazen en rusten in kuddeverband;
- de ammoniakemissie neemt toe;
- er zijn minder mestflaten voor mestvliegen en –kevers, het basisvoedsel van jonge weidevogels.

Natuurmonumenten en Dierenbescherming maken zich hierover zorgen en gaan een gesprek aan met landbouworganisaties, de zuivelindustrie en de supermarkten. Zij besluiten tot een gecoördineerde campagne:

- de zuivelindustrie brengt melk en kaas op de markt die blijkens de verpakking gegarandeerd afkomstig is van koeien in de wei en van bedrijven die voldoen aan wettelijke normen op het gebied van dierenwelzijn en milieu. De producten zijn 10% duurder dan gangbaar;
- Natuurmonumenten (950.00 leden), de Dierenbescherming (185.000 leden) en de ANWB (3,7 miljoen leden), promoten de weidezuivel in hun ledenbladen en in het TV-programma van Natuurmonumenten;
- Supermarkten leggen de producten prominent in de schappen;
- Partijen spreken af dat de meerprijs evenredig wordt verdeeld over veehouders, zuivelindustrie en supermarkten²⁷.

In supermarkten waar consumenten kunnen kiezen, kiest de meerderheid voor weidezuivel. En in supermarkten die geheel zijn overgeschakeld op weidezuivel (naast de reeds bestaande biologische zuivel), gaan klanten niet minder zuivel kopen. Aangemoedigd door de meerprijs en de maatschappelijke waardering besluiten de meeste melkveehouders die overwogen hun koeien naar binnen te halen, de dieren in de wei te houden. Er zijn zelfs melkveehouders die de koeien al naar binnen hadden gehaald, maar ze nu weer de wei in laten.

²⁷ Het zal zaak zijn de afspraken zo te formuleren dat zij niet in strijd zijn met de Mededingingswet. Blijkt dat onmogelijk, dan zullen partijen gezamenlijk lobbyen voor een versoepeling van de wet op dit punt.

Regionale optie: natuurvriendelijk kwaliteitsbier

De graanteelt is in Nederland teruggelopen. Dat is een verarming van het landschap. Bovendien is graan een relatief milieuvriendelijk gewas. Tegelijk zijn de meeste akkerbouwers overgestapt van zomer- naar wintergraan. Daardoor is er in de winter minder voedsel voor akkervogels, zoals patrijs en grauwe gors, die mede daardoor achteruit zijn gegaan. In Limburg is de hamster of korenwolf verdwenen. Vogelbescherming, de Stichting Das en Boom en het Limburgs Landschap maken zich zorgen over deze ontwikkeling. Zij gaan in overleg met de Limburgse Land- en Tuinbouwbond, een Limburgse bierbrouwerij²⁸, regionale supermarktketens en restaurants en het ministerie van LNV om de graanteelt een nieuwe impuls te geven vanuit de markt. Gezamenlijk besluiten zij tot een gecoördineerde campagne:

- de bierbrouwerij brengt een nieuw kwaliteitsbier op de markt op basis van Limburgse zomergerst. De teelt is biologisch en natuurvriendelijk;
- de natuurorganisaties promoten²⁹ het bier in hun ledenbladen, in de regionale media en in folders in de supermarkt;
- telers maken gebruik van toeslagen van de overheid voor biologische landbouw en sluiten natuurbeheerscontracten met het ministerie van LNV.

Het bier slaat aan op de markt, vooral ook in studentensteden als Maastricht, Nijmegen, Utrecht en Amsterdam. Aangemoedigd door de toenemende vraag schakelt een groeiende groep akkerbouwers over op milieu- en natuurvriendelijke teelt van zomergerst.

Landelijke optie: beleggen in duurzame landbouw

Boeren die milieuvriendelijk willen produceren, krijgen vaak te maken met een hogere kostprijs, omdat de opbrengst daalt of minder zeker wordt. Zij hebben compensatie nodig in de vorm van een hogere opbrengstprijis, lagere kosten of lagere belastingen.

Een hogere opbrengstprijis blijkt alleen mogelijk op nichemarkten. De doorsnee consument betaalt niet extra voor milieu, omdat hij/zij vindt dat milieuvriendelijk produceren heel normaal is of zou moeten zijn.

Lagere belastingen zijn mogelijk voor groen sparen en groen beleggen. Biologische bedrijven en bedrijven met windenergie profiteren daar al van. Maar ook dat zijn kleine groepen.

Milieu- en dierenbeschermingsorganisaties willen die groep verbreden. Daartoe gaan zij in overleg met landbouworganisaties, overheid, banken, vakbonden en pensioenfondsen. Gezamenlijk besluiten zij een duurzaamheidskeurmerk³⁰ te ontwikkelen en bedrijven die dat keurmerk hebben te gaan ondersteunen. Volgt een gecoördineerde campagne:

- de overheid brengt bedrijven met keurmerk in aanmerking voor groenfinanciering en Duurzame Ondernemers Aftrek (DOA) en past de regeling zo aan dat ook duurzame bedrijven die geen winst maken er profijt van kunnen hebben;
- pensioenfondsen besluiten onder druk van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties om selectief te beleggen in voedingsmiddelenbedrijven die meer dan de helft van hun aankopen betrekken van bedrijven met het keurmerk;
- banken brengen bedrijven met keurmerk een iets lagere kredietrente in rekening. Dat is bancair verantwoord omdat het afbreukrisico is verkleind.

Aangemoedigd door deze mix van stimulansen gaat 30% van de Nederlandse agrariërs voor het duurzaamheidskeurmerk en 20% slaagt daarin. Dat is de bovengrens die de overheid stelt aan het aantal voorlopers dat in aanmerking komt voor fiscale voordelen. Als die grens in zicht komt legt de overheid de lat hoger. Ook enkele voedingsmiddelenbedrijven verwerven het keurmerk, hetzij voor het bedrijf als geheel, hetzij voor enkele van hun gevestigde merken.

²⁸ Het merk Korenwolf komt uiteraard het eerst in beeld, maar ook een nieuw merk is denkbaar.

²⁹ Maatschappelijke organisaties zullen overigens voorzichtig zijn met promotie van alcoholhoudend bier.

³⁰ Dat zou een verbreding van het Milieukeur met sociale criteria kunnen zijn. Bijvoorbeeld goede arbeidsomstandigheden en geen illegale arbeid.

Regionale optie: rundveehouderij rond de stad³¹

Veel boerenbedrijven in de buurt van de stad worden bedreigd door hoge (vaak speculatieve) grondprijzen). Anderzijds zitten zij dicht bij een kapitaalcrachtige markt voor hoogwaardig voedsel en groene diensten.

Waterland boven Amsterdam is zo'n gebied. Het heeft een fraai cultuurlandschap met grasland, sloten en cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Het land is grotendeels in gebruik bij melkveebedrijven en natuurorganisaties. Boeren hebben een natuurvereniging opgericht die samen met vrijwilligers en met financiële steun van de overheid de weidevogels beschermen en het landschap beheren.. Het aantal weidevogels is uitzonderlijk hoog.

Landschap, grasland en weidevogels worden echter bedreigd doordat de kosten van melkproductie relatief hoog zijn, de prijzen van melk en rundvlees dalen en de grondprijzen stijgen. Steeds meer grasland wordt verwaarloosd of verkocht aan stadsbewoners en het landschap verrommelt door vestiging van ponybedrijven, caravans etc.

Natuurorganisaties, landbouworganisaties, de gemeente Amsterdam en de provincie zien dit proces met lede ogen aan en gaan in overleg, waarbij zij ook het waterschap en de plaatselijke supermarkten en horeca betrekken. De volgende acties worden ondernomen:

- provincie en gemeenten besluiten tot een strakkere planologische bescherming, ook om de grondprijs te beheersen;
- de boeren verbreden hun pakket groene diensten, variërend van natuur- en landschapsbeheer tot voorzieningen voor dagrecreatie, excursies, educatie en zorg;
- Amsterdam, rijk en de provincie betalen de boeren een kostendekkende prijs voor de diensten die niet uit de markt kunnen worden gefinancierd. Voor de diensten die vermarktbaar zijn geeft zij de boeren financiële steun voor het maken van marketingplannen;
- veehouders ontwikkelen samen met een regionale zuivelfabriek en een slachterij een Waterlands zuivelproduct resp. rundvlees, *appellation contrôlée* Waterland;
- natuurorganisaties promoten de zuivel en het vlees en verbinden hun naam er aan;
- supermarkten en restaurants in en rond Amsterdam geven de producten een prominente plaats in hun pakket;
- de provincie en de gemeente Amsterdam stellen zich garant voor afname van een basishoeveelheid vlees en zuivel in hun kantines. Hetzelfde doet zij voor enkele (vermarktbaar) groene diensten.

Aangemoedigd door deze waardering en nieuwe kansen gaat een grote groep rundveehouders weer investeren in het bedrijf en in groene diensten. Landschap, natuur en de recreatie varen er wel bij.

5.4 Geldstromen

Additionele geldstromen kunnen komen van vier kanten: de overheid, voedselmarkten, markten voor groene diensten en de kapitaalmarkt.

³¹ Dit voorbeeld is minder fictief dan het lijkt: veel van de genoemde acties zijn al ondernomen, met wisselend succes. Toch is de verloedering van het gebied nog niet gestopt. Eén van de problemen is dat de provincie dubbele signalen afgeeft. Enerzijds wil zij het cultuurlandschap in stand houden, anderzijds werkt zij aan plannen om delen van het gebied onder water te zetten. Een tweede probleem is dat het ministerie van LNV liever contracten sluit met individuele boeren dan met een collectief als de boeren-natuurvereniging. Zo verspelen overheden het vertrouwen van de boeren in de streek. Een derde probleem is dat het uiterst lastig blijkt om met succes een nieuw product op de markt te zetten.

Geld van de overheid

De overheid kan zorgen voor de volgende geldstromen:

1. *betaling voor groene diensten*. Een groeiende groep boeren wordt op contractbasis betaald voor natuurbeheer en openstelling van hun land voor recreanten (beheersovereenkomsten). De gelden worden verschaft door de EU en de Nederlandse overheid. Het ligt in de rede deze betalingen uit te breiden in de richting van beheer van landschap en natuurlijke hulpbronnen als bodem, water en klimaat³². Ook qua areaal is drastische uitbreiding nodig, tot bijvoorbeeld 1 miljoen ha. Ook provincies en gemeenten kunnen dit soort contracten sluiten, te financieren uit bijvoorbeeld de toeristenbelasting, natuurcompensatie en rood-voor-groen constructies³³;
2. *groene lastenverlichting* voor landbouwbedrijven die aantoonbaar bovenwettelijke prestaties leveren op het gebied van dierenwelzijn, milieu en het beheer van landschap, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. Te denken valt aan duurzame ondernemersaftrek³⁴ en aan groenfinanciering.
3. *groene lastenverlichting voor belegging* in landbouwbedrijven met een groencertificaat. Het kan dan gaan om belegging in grond, waarbij de boer een groen pachtcontract krijgt met verlaagde pachtsom.

³² Voorbeelden: sanering van de bodem met behulp van speciale gewassen, uitbreiding van grondwatervoorraden en reductie van broeikasgasemissies.

³³ Natuurcompensatie en rood-voor-groen constructies hebben ook nadelen: ze kunnen gemakkelijk werken als groene smeerolie voor werken waarvan nut en noodzaak niet zijn aangetoond.

³⁴ De regeling zal zo moeten zijn dat ook bedrijven die geen winst maken en daardoor geen belasting betalen, worden gestimuleerd.

De vervuiler betaalt versus de beheerder wordt beloond

De milieubeweging en het milieubeleid leggen sinds de jaren '70 de nadruk op het beginsel “De vervuiler betaalt”. Dat beginsel is en wordt ook in de landbouw stapsgewijs ingevoerd.

In Nederland:

- een heffing op puntlozingen op oppervlaktewater;
- een heffing op het stikstofoverschot per hectare;
- een regulerende heffing op energie (waarvan de glastuinbouw overigens ten dele is vrijgesteld);
- een voorgenomen heffing op bestrijdingsmiddelen;
- voorgenomen heffingen op bestrijdingsmiddelen en onttrekking van grondwater.

Een meer stimulerende toepassing van het beginsel is dat bedrijven die onder de norm vervuilen of die willen investeren om onder de norm te vervuilen subsidie of fiscale lastenverlichting krijgen. Zo heeft de overheid subsidies verleend voor mestopslag, mestverwerking en biologische bedrijven. Lastenverlichting wordt gegeven voor milieu-investeringen (VaMil) en in voorbereiding is een Duurzame Ondernemersaftrek (DOA)³⁵ voor bedrijven met een duurzaamheidscertificaat. Zulke steun kan worden gerechtvaardigd vanuit de overweging dat strikte toepassing van “de vervuiler betaalt” boeren in een nadelige concurrentiepositie zou brengen ten opzichte van buitenlandse concurrenten die niet hoeven te betalen voor milieuvervuiling.

Landbouwbedrijven leveren echter niet alleen negatieve, maar ook positieve bijdragen aan de omgeving. Fysieke bijdragen, zoals landschap, biodiversiteit en waterbergingscapaciteit. Maar ook sociale bijdragen, zoals recreatievoorzieningen, educatie en zorg. Die bijdragen zijn niet verplicht en hebben meer het karakter van een bijproduct of een dienst. Daar past dus niet het beginsel “de vervuiler betaalt”, maar “de beheerder wordt beloond”³⁶. Een deel van die beloning kan uit de markt komen, een ander deel niet of nauwelijks omdat het een publiek goed betreft. In dat geval is het logisch dat de overheid de betaling op zich neemt.

Nederlands was een van de eerste landen die dit beginsel toepaste: in de Relatienota van 1975. In 1992 volgde de EU met de invoering van de landbouwmilieu verordening (2078/92), die inmiddels is opgenomen in de Plattelandsverordening (1257/99). Die maakt het mogelijk bedrijven te belonen die bijzondere milieuprestaties of groene diensten leveren. Lidstaten mogen het daarvoor beschikbare budget ophogen door een nieuw instrument: modulatie. Dat is afroaming van hectare- en diertoeslagen en overheveling van de gelden naar de plattelandsverordening.

Geld uit de voedselmarkt

Een tweede geldstroom kan komen uit de voedselmarkt. Er lijkt een groeiende markt te zijn voor “producten met een verhaal”. Dat verhaal kan elementen bevatten als kwaliteit, dierenwelzijn, landschap, cultuurhistorie en natuur. Denk aan:

- melk van koeien die gegarandeerd in de wei hebben gelopen;
- streekproducten. Als Waddenproducten een succes zijn, dan zijn er ook andere voedsel/landschap/markt combinaties mogelijk. Denk aan fraaie gebieden zoals het Groene Hart, de Achterhoek, Mergelland en Drenthe. Het gaat dan om niche-markten, maar de niches kunnen best groot zijn en hoeven niet beperkt te blijven tot de binnenlandse markt. Voor Waddenproducten bijvoorbeeld bestaat ook een markt in Duitsland.

³⁵ Brussel geeft tot dusver geen groen licht voor DOA voor biologische landbouw omdat biologische boeren momenteel gemiddeld een hoger inkomen hebben dan gangbare boeren. Onzeker is nog of DOA voor andere vormen van duurzame landbouw meer kans maakt.

³⁶ In het Engels: *The Polluter Pays Principle (PPP)* versus *The Steward is Paid Principle (SRP)*.

Grote maatschappelijke organisaties als Natuurmonumenten (met bijna een miljoen leden!) en de Dierenbescherming zouden een invloedrijke rol kunnen spelen bij de promotie. Zij zijn sterk genoeg om afspraken te maken met bijvoorbeeld grote supermarkten. Dat vergt wel een ingrijpende heroriëntatie van de landbouw in twee opzichten:

- minder eenzijdige oriëntatie op de exportmarkt en meer op de binnenlandse markt. Niet alleen globalisering dus, maar ook regionalisering.
- minder concurreren op lagere kostprijs en meer op hogere toegevoegde waarde.

Geld uit markten voor groene diensten

Een derde geldstroom kan komen uit markten voor groene diensten. Deze markten moeten deels nog worden ontwikkeld. Er zijn al markten voor:

- beheer van bermen, sloten en landschapselementen. Waterschappen zijn een belangrijke partij op deze markt;
- agrotourisme (kamperen, Bed & Breakfast), zorgboerderijen etc.;
- productie van groene stroom. De grondgebonden landbouw kan daar gebruik van maken door plaatsing van (clusters van) windmolens. Veehouders kunnen mest vergisten. Op langere termijn is ook zonne-energie in beeld.

De volgende markten zijn denkbaar:

- een markt voor emissierechten van broeikasgassen. Dat biedt boeren de kans om hun emissies van kooldioxide, methaan en lachgas te verminderen en rechten te verkopen aan industrieën voor wie emissiereductie duurder is;
- een natuurmarkt. Terreinbeheerders als Natuurmonumenten zouden beheerscontracten kunnen sluiten met boeren *zonder* de grond aan te kopen³⁷. Grote bedrijven zouden soorten kunnen sponsoren, bijvoorbeeld de boerenwaluw;
- een landschapmarkt. Hoewel landschap een publiek goed is, is het denkbaar dat het bedrijfsleven in sommige gevallen meebetaalt aan beheer en verbetering van landschappen. Het zal dan gaan om bedrijven die belang hebben bij een fraai landschap, zoals de toeristische sector;
- een watermarkt. Bedrijven kunnen (schoon) water leveren aan bedrijven en andere partijen die water nodig hebben. Watervragende partijen zijn de natuurbeheerders, drinkwaterbedrijven, het bedrijfsleven (van MKB tot grote industrieën) en agrarische sectoren. Op regionale schaal kunnen watermarkten ontstaan, waarin water-vraag en -aanbod op elkaar worden afgestemd. Ook ten aanzien van waterberging en voorraadbeheer is marktwerking denkbaar.

Geld uit de kapitaalmarkt

Een vierde geldstroom kan komen uit de kapitaalmarkt, meer speciaal de beleggingsmarkt. Nu het maatschappelijk verantwoord ondernemen en het groen beleggen, gestimuleerd door fiscale maatregelen, in opmars zijn, komt ook de landbouw in beeld als beleggingsobject. Ook grote institutionele beleggers als verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen zijn op zoek naar duurzame vormen van beleggen. Landbouw is traditioneel vanwege het lage rendement geen geliefd beleggingsobject. Beleggen in de agribusiness is maar beperkt mogelijk, omdat deze grotendeels coöperatief is georganiseerd zonder beursnotering. Maar sommige coöperaties zijn begonnen aandelen uit te geven. En beleggen in grond heeft een laag risico.

³⁷ Het effect van deze geldstroom zal overigens beperkt blijven tot eenderde van de productie en het areaal: tweederde van de producten gaat immers de grens over en van buitenlandse consumenten mogen we weinig belangstelling, laat staan offers, voor het Nederlandse landschap verwachten. Wel kan Nederland inspelen op de toenemende eisen van de Duitse markt op het gebied van dierenwelzijn resp. milieu, gezondheid en biologische landbouw.

De overheid zou in overleg met maatschappelijke organisaties een systeem van certificaten kunnen ontwikkelen voor landbouwbedrijven die in aanmerking komen voor groen, fiscaal aantrekkelijk beleggen. Voor biologische landbouw bestaat zo'n maatregel al, voor andere vormen van duurzame landbouw kan dit een nieuwe financieringsbron gaan vormen die stimulerend werkt.

5.5 Benodigde geldstromen

Hoe groot moeten de bovengenoemde geldstromen zijn om de landbouw in stand te houden en te vergroenen? Die vraag vergt een aparte studie. Hier volstaan we met een simpele sigarendoosberekening.

Stel dat de landbouwprijzen door liberalisering dalen met 20% en die daling wordt door de EU voor 50% gecompenseerd met dier- en hectaretoeslagen. Dan derft de Nederlandse land- en tuinbouw jaarlijks 20% van f 40 miljard = f 8 miljard. De compensatie zou dan f 4 miljard, zodat de sector jaarlijks f 4 miljard aan bruto-inkomsten derft.³⁸ Om het inkomen van de agrariërs op peil te houden zouden bovengenoemde additionele inkomsten uit de markt en van de overheid (geldstromen + lastenverlichtingen) eveneens bruto f 4 miljard per jaar moeten bedragen. Dat lijkt moeilijk haalbaar.

Maar dat bedrag is berekend voor de *hele* land- en tuinbouw. Beperken we ons tot de rundveehouderij en de akkerbouw, de grondgebonden sectoren die de meeste kans maken op compensatie door de EU en op betalingen voor groene diensten, dan daalt het benodigde bedrag tot 1,3 miljard per jaar. Dat lijkt niet kansloos. De grondgebonden landbouw heeft overigens ook compensatie nodig voor de verwachte stijging van de grondprijzen.

Dalen de landbouwprijzen verder zonder substantiële compensatie, dan komen we al snel te staan voor een *mission impossible*. In stedelijke gebieden zal er weliswaar relatief veel geld zijn voor groene diensten en voor producten met hoge toegevoegde waarde, maar daar staat tegenover dat daar ook de grondlasten relatief hoog zijn. In landelijke gebieden is het omgekeerd. Daarom lijkt het onverantwoord om in de EU *alle* vormen van marktbescherming en landbouwsteun prijs te geven.

Meer daarover in hoofdstuk 10.

5.6 Conclusie

Behoud, versterking en verbreding van de extensieve, grondgebonden landbouw is gewenst, maar alleen mogelijk als een breed scala van spelers gaat samenwerken en een breed scala van instrumenten gaat inzetten: communicatie, nieuwe organisaties, contracten, nieuwe geldstromen en groene lastenverlichting. Maar als de EU-landbouwmarkt *verregaand* zou worden geliberaliseerd zou zelfs dat onvoldoende zijn.

³⁸ LEI-cijfers van 1999.

6 Dilemma: sturing door politiek en markt of ook door de *civil society* ? _____

Het paarse kabinet hecht sterk aan twee principes: marktwerking en het primaat van de politiek. Daarnaast heeft het kabinet een rol toegekend aan maatschappelijke organisaties (de *civil society*³⁹), maar die rol is goeddeels beperkt gebleven tot een adviesrol voor enkele milieuorganisaties in de SER.

Een sterkere rol voor de civil society is zeer wel denkbaar. Zo pleit de Consumentenbond voor een *stakeholder society*, waarin maatschappelijke organisaties een belangrijke medesturende rol krijgen in de politiek en de markt. Anderen bepleiten dat maatschappelijke organisaties een vergelijkbare rol gaan spelen als de vakbeweging: werkgevers zouden dan niet alleen CAO's afsluiten met de vakbeweging, maar ook Collectieve Milieuovereenkomsten (CMO's) met natuur- en milieuorganisaties (Van der Weijden en Korst 1995). Anderen vrezen dat op die manier de rol van de parlementaire democratie wordt uitgehold. Wat zijn de argumenten vóór en tegen een versterkte rol van de civil society?

6.1 Argumenten voor sterkere rol civil society

Voor een versterkte rol van de civil society pleit:

- het multinationale bedrijfsleven heeft sterk aan invloed gewonnen en onttrekt zich steeds meer aan controle door nationale en zelfs supranationale overheden⁴⁰. De civil society fungeert enigermate als *countervailing power* die de sociaal-ecologische speelruimte van grote bedrijven inperkt. Dat is ook gunstig voor de politiek, want die kan zo weer meer greep krijgen op grote bedrijven.
- de civil society wint wereldwijd aan invloed en vormt een macht waar de politiek en het bedrijfsleven steeds meer rekening mee moeten houden. Steeds meer overheden kiezen voor samenwerking. Ook het bedrijfsleven doet dat steeds meer. De *Triple-P bottomline* (*People, the Planet and Profit*) die door steeds meer grote bedrijven wordt onderschreven, is een rechtstreeks gevolg van druk van de civil society. Shell werkt samen met het Wereldnatuurfonds aan zonne-energie. En in de Raad van Bestuur van Dupont zit een vertegenwoordiger van Amnesty International;
- veel maatschappelijke organisaties hebben enorme aantallen leden; omgekeerd kampen politieke partijen met afkalvende ledenbestanden. Ook om die reden moet een parlementaire democratie de maatschappelijke organisaties serieus nemen, zeker degene die democratisch zijn georganiseerd;

³⁹ In dit verband verstaan wij onder civil society het geheel aan brede maatschappelijke organisaties waarvan de meeste zich richten op één of enkele thema's die te maken hebben met de landbouw en haar omgeving: de landbouw zelf, de natuur, het milieu, het dierenwelzijn, de voedselveiligheid, enz.

⁴⁰ Een actueel voorbeeld is het vraagstuk van de vaccinatie tegen mond- en klauwzeer. Voorjaar 2001 woedde daarover een publiek debat in Engeland en Nederland. In Engeland werd het debat in de kiem gesmoord door de aankondiging van Nestlé en supermarktketen Tesco dat zij geen melk van gevaccineerde koeien zouden afnemen.

- veel maatschappelijke organisaties hebben duurzaamheid hoog in het vaandel staan. Zij kunnen dus een sleutelrol spelen bij duurzame ontwikkeling. Temeer omdat zij minder sterk dan politieke partijen onder druk staan om te scoren op de korte termijn;
- de problemen in bijvoorbeeld de landbouw zijn zo groot (en de anti-duurzame marktkrachten zo sterk) dat ze niet oplosbaar zijn zonder een actieve rol van de civil society.

6.2 Argumenten tegen sterkere rol civil society

De volgende argumenten pleiten *tegen* een versterkte rol van de civil society:

- sommige maatschappelijke organisaties, zoals Greenpeace en het WNF, hebben weliswaar veel donateurs, maar die hebben geen zeggenschap. Van democratische legitimering is dus nauwelijks sprake;
- de macht van het nationale parlement wordt uitgehold door globalisering en door supranationale organen als de EU. Het is niet goed voor de democratie als die macht nog verder erodeert door het versterken van de macht van maatschappelijke organisaties. Als bedrijfsleven en civil society een deal sluiten, heeft de overheid helemaal het nakijken;
- *one-issue* bewegingen hoeven niet af te wegen. Dat moet de politiek blijven doen.

Aan het eerste argument kan worden tegemoetgekomen door alleen democratisch georganiseerde organisaties (verenigingen als Dierenbescherming, Consumentenbond, Milieudefensie en Natuurmonumenten) een grotere rol te geven.

Het tweede argument is ook om te draaien: zoals hierboven opgemerkt kan de parlementaire democratie aan kracht winnen door meer samen te werken met de civil society. En als bedrijfsleven en civil society een deal sluiten wordt het voor de overheid soms moeilijker, maar vaak juist gemakkelijker.

Het derde argument is deels te ondervangen door met *verschillende* one-issue bewegingen rekening te houden. Dan komen verschillende belangen aan bod. Belangen die niet goed zijn georganiseerd zal de politiek zelf moeten inbrengen. Ook zal zij de formele macht te allen tijde aan zichzelf moeten houden.

6.3 Rollen civil society

Welke rollen kan de civil society spelen voor een duurzame ontwikkeling van de duurzame landbouw?

Vandaag speelt de civil society al zes belangrijke rollen:

- Het publiek bewust maken van de duurzaamheidsproblemen in de landbouw.
- Druk uitoefenen op de politiek om meer maatregelen te nemen.
- Druk uitoefenen op supermarkten en voedingsmiddelenindustrie om minder milieubelastende producten (zoals Bintje) in te kopen en juist meer biologische producten.
- Boycotacties van onethisch/onduurzaam geachte producten, zoals bont en voedsel met resten bestrijdingsmiddelen.
- Promotie van duurzaam geachte producten zoals biologische groenten, scharrelvlees en Fair Trade koffie en bananen.
- Toezicht op de ontwikkeling en labeling van groene stroom.

Voor de komende decennia kunnen we bovendien denken aan de volgende rollen:

- Collectieve Duurzaamheidsovereenkomsten sluiten met supermarkten, voedingsmiddelenindustrie en agribusiness. De overheid zou zulke overeenkomsten onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend kunnen verklaren.
- Afdwingen van transparantie bij bedrijven betreffende hun duurzaamheidsprestaties, bijvoorbeeld door duurzaamheidsjaarverslagen en productinformatie.
- Organiseren van groene concurrentie tussen supermarkten, bedrijven in de agribusiness en merken, bijvoorbeeld door het publiceren van groene klasseringen (Terwan e.a. 2000). Promotie van een breder scala aan duurzame producten, zoals producten van bedrijven die bijdragen aan een fraai landschap. Bijvoorbeeld zuivelproducten van koeien die in de wei hebben gelopen en fruit van hoogstam boomgaarden.

Deze rollen hollen de parlementaire democratie niet uit. Integendeel, ze kunnen haar in veel gevallen juist sterker en effectiever maken.⁴¹

6.4 Conclusie

Zowel voor de democratie als voor duurzame ontwikkeling is het gewenst dat de civil society een belangrijker rol gaat spelen, onder meer als countervailing power, maar soms ook als partner van grote bedrijven. Zo ontstaat perspectief op een sociaal-ecologische markteconomie.

⁴¹ In sommige gevallen wordt de rol van de politiek verzwakt: als bedrijfsleven en civil society een akkoord sluiten over een onderwerp, wordt het voor de politiek moeilijker om een andere koers te varen.

7 Dilemma: grootschalige of kleinschalige landbouw ?

7.1 Schaalverschillen tussen landbouwbedrijven

In de landbouw is al decennia een schaalvergroting aan de gang in de primaire productie, de toelevering en de verwerking. Dat is geen natuurwet: er zijn perioden in de geschiedenis geweest dat de schaal van de primaire landbouw *kleiner* werd, met name in perioden dat de landbouwprijzen hoog waren en de lonen elders laag. Schaalvergroting gaat vaak gepaard met intensivering, maar ook dat is geen natuurwet: juist grote bedrijven kunnen zich soms veroorloven om extensief te werken. Maar als zij voor de schaalvergroting veel kapitaal hebben moeten investeren, moeten zij net als kleinschalige bedrijven intensief werken.

Belangrijkste voordeel van schaalvergroting is doorgaans kostenbesparing door *economies of scale*. Dat voordeel wordt overigens steeds kleiner door de stijging van de grondprijzen en (in de melkveehouderij) de hoge prijzen van melkquota. Blijft staan dat de grote producent sterker staat op in- en verkoopmarkten, getuige onder meer kwantumkortingen en -toeslagen. Daar komt bij dat grote afnemers steeds minder geïnteresseerd zijn in kleine hoeveelheden. Weliswaar zijn kleine producenten er in de vorige eeuw vaak in geslaagd om de nadelen van kleinschaligheid goeddeels te compenseren door hun krachten te bundelen in coöperaties. Maar ook coöperaties zijn steeds minder opgewassen tegen de toenemende macht van supermarkten.

Schaalvergroting in de primaire landbouw kan uiteenlopende gevolgen hebben, Met name voor:

- *De diversiteit van de productie.* Als de bedrijven groter worden zal *ceteris paribus* de diversiteit in product, productkwaliteit en productiewijze in beginsel afnemen. Daar staat tegenover dat een grote producent sterker staat op de markt en dus ook betere kansen heeft om met een speciaal product op de markt te komen. Sommigen doen dat ook.
- *De diversiteit van het landschap.* Tot op zekere hoogte kan ook een groot bedrijf uit de voeten in een kleinschalig landschap. Maar de kans is groot dat het bedrijf grotere machines aanschaft en vervolgens het land gaat aanpassen aan de machines: lager grondwaterpeil en grotere percelen. Sloten en houtwallen zijn dan al gauw een sta-in-de-weg. Op een melkveebedrijf met meer dan ca. 200 koeien zullen de dieren niet meer de wei in gaan omdat de loopafstanden te groot worden. Dan wordt het landschap saaier. Ook vragen grotere bedrijven om grotere bouwkvavels, met grotere en hogere gebouwen, die vaak de kwaliteit van het landschap niet ten goede komen.
- *De biodiversiteit.* Die neemt af als de schaalvergroting vergezeld gaat van intensivering, en dat is vaak het geval vanwege de hoge kosten van schaalvergroting. Anderzijds kan een groot veebedrijf relatief gemakkelijk enkele percelen extensief gebruiken en daarvoor een beheersovereenkomst afsluiten. Als het beheer van biodiversiteit extra arbeid vergt, kan een groot bedrijf die arbeid inhuren of vrijwilligers vragen. Ook is arbeidsdeling (landbouw, natuurbeheer) op een groot bedrijf gemakkelijker te realiseren.

- De natuurlijke hulpbronnen *bodem, water en klimaat*. Technisch gesproken kan een groot bedrijf die hulpbronnen even goed beheren als een klein bedrijf. Maar als voor milieubeheer naast goed management ook investeringen nodig zijn, heeft het grote bedrijf een economisch voordeel vanwege *economies of scale*. Daar staat tegenover dat een groot bedrijf eerder zal tenderen naar monocultures. Dat kan gepaard gaan met een hogere ziektedruk en daardoor met een intensiever gebruik van bestrijdingsmiddelen.
- *Zorg voor gewas en dier*. Kleine veehouders kennen hun dieren vaak individueel bij naam, op grote bedrijven zijn dieren vaak een nummer. Toch kan ook op grote bedrijven de zorg voor het dier goed zijn. De veehouder zal moeten leunen op automatisering of op ingehuurde arbeid. Wel geldt dat graasdieren zoals melkkoeien boven een bepaalde bedrijfsomvang niet meer in de wei komen. Daarmee wordt natuurlijke gedrag als in kudden grazen en rusten onmogelijk.
- *Diergezondheid*. Besmettelijke dierziekten zullen, als zij op het bedrijf zijn binnengedrongen, op grote bedrijven vaak meer slachtoffers eisen, maar daar staat tegenover dat de gemiddelde afstand naar het dichtstbijzijnde veebedrijf *ceteris paribus* groter is, zodat de kans dat de ziekte naar een ander bedrijf overslaat geringer is. Daarom wordt er steeds vaker voor gepleit om intensieve veebedrijven bij elkaar te plaatsen op bedrijventerreinen in gesloten systemen. Daardoor daalt de kans op insleep van dierziekten, maar daar staat tegenover dat als er een uitbraak komt, deze veel groter zal zijn. Dat is van belang voor de perceptie van het risico door het publiek. Ter vergelijking: per jaar vallen in Nederland 1100 verkeersdoden. Dat wordt tot op zekere hoogte beschouwd als een *fact of life*. Maar zouden al die doden op één dag vallen, dan zou dat gelden als een traumatische nationale ramp met een nasleep van vele jaren. Daarom zijn veebedrijventerreinen mogelijk niet duurzaam.
- Het *imago* van de productie. Zeer grote bedrijven worden in de ogen van het publiek geassocieerd met fabrieken. Dat probleem doet zich weinig voor in de glastuinbouw en de akkerbouw⁴², maar des te meer in de intensieve veehouderij. Het fabrieksmatig houden van dieren stuit op toenemende weerstand in de Nederlandse samenleving, maar ook bijvoorbeeld op de Duitse afzetmarkt. Het lijkt erop dat de schaal van de veehouderij de komende jaren gaat stuiten op de grenzen van de maatschappelijke acceptatie. Voor de melkveehouderij ligt de grens mogelijk bij de bedrijfsomvang waarbij de koeien niet meer in de wei kunnen lopen.
- De sociaal-economische *organisatie* van het bedrijf. Voorbij een zekere bedrijfsgrootte is gezinsarbeid, niet meer toereikend en moet personeel in dienst worden genomen, hetgeen vroeger overigens heel gewoon was en nu in de tuinbouw al weer heel gewoon is. Voor sommige ondernemers is dat geen bezwaar, voor andere vermindert daarmee de aantrekkingskracht van het agrarische bedrijf.

7.2 Schaalverschillen in de keten

Schaalverschillen komen ook voor tussen schakels in de keten. Landbouwbedrijven hebben zich in Nederland in de vorige eeuw georganiseerd in coöperaties om schaalvoordelen te boeken en sterker te staan op de markt. Die coöperaties werden steeds groter en konden zo een krachtige marktpartij blijven tegenover de eveneens groot-schaliger wordende voedingsmiddelenindustrie en supermarktketens.

De laatste decennia zijn de machtsverhoudingen aan het verschuiven. De schaalvergroting in de supermarktwereld is sneller gegaan dan die in de coöperaties.

⁴² In het oosten van Duitsland komen zelfs biologische bedrijven voor van meer dan 1000 ha.

Albert Heijn koopt nog maar weinig groenten en fruit via de veiling en kan bijvoorbeeld aardappelcoöperaties gemakkelijk tegen elkaar uitspelen. Alleen de zuivelcoöperaties kunnen de race nog bijhouden.

De supermarkten komen zo steeds meer in een positie dat zij niet alleen leveringsvoorwaarden maar ook prijzen kunnen dicteren. Deze omkering van de keten heeft voordelen uit oogpunt van voedselveiligheid en -kwaliteit. Maar dicteren van de prijs kan de sociale en ecologische duurzaamheid van de productie ondermijnen.

Daar komt bij dat supermarktketens zich steeds meer gaan opstellen als wereldspeler die *global sourcing* bedrijft en geen boodschap meer heeft aan de landbouw op zijn traditionele thuismarkt. In die zin is de machtspositie van de supermarkten een gevaar voor duurzame ontwikkeling. Maar er komen tegenkrachten op gang. Maatschappelijke organisaties hebben in 2000 de supermarkten gevraagd om ter wille van duurzame melkveehouderij te stoppen met hun melkprijsoorlog. Ook Britse supermarkten liggen onder vuur van maatschappelijke organisaties, maar ook van de pers en de mededingingsautoriteiten.

De Britse NGO International Institute for Environment and Development bereidt momenteel een project *Race to the Top* voor. Daarbij gaan supermarkten concurreren op een set van sociale en groene indicatoren (Vorley 2001). Daarbij wordt er ook op gelet of zij redelijke prijzen betalen aan hun boeren/leveranciers en of zij producten uit eigen regio inkopen. Britse supermarkten werken mee op vrijwillige basis. Zo'n project zou ook in Nederland sterk kunnen bijdragen aan duurzame landbouw.

Duurzaamheid lijkt het best gewaarborgd bij gelijkwaardigheid tussen partijen in de keten en bij een actieve rol van de civil society. Maar er ligt ook een taak voor de overheid. Zij kan transparantie afdwingen en als de gelijkwaardigheid zoek raakt, corrigerend optreden, bijvoorbeeld via het mededingingsbeleid.

7.3 Conclusies

1. Schaalvergroting in de landbouw kan wel, maar hoeft niet ten koste te gaan van de zorg voor gewas, vee, milieu, landschap, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.
2. Ook grote bedrijven kunnen duurzaam zijn en zelfs biologisch en multifunctioneel.
3. Zeer grote bedrijven in de veehouderij worden door het publiek geassocieerd met fabrieken en zijn daarom – in een verstedelijkte samenleving – waarschijnlijk niet duurzaam. Dat geldt ook voor clusters van veebedrijven: die kunnen zulke grote veterinaire calamiteiten veroorzaken dat hun duurzaamheid discutabel is.
4. In de plantaardige productie maken megabedrijven meer kans op acceptatie.
5. De vaak voorspelde tweedeling tussen kleinschalige/multifunctionele/biologische landbouw en grootschalige/monofunctionele/gangbare landbouw zal er dus niet komen. De diversiteit zal veel groter zijn.
6. In de keten worden de schaalverschillen en daarmee de machtsverschillen tussen de schakels groter dan wenselijk is uit oogpunt van sociale en ecologische duurzaamheid. Maar vanuit de civil society beginnen tegenkrachten op gang te komen. Waar nodig moet ook de overheid in actie komen, zo nodig via aanpassing van het mededingingsbeleid.

8 Dilemma: biologische landbouw: niche of *mainstream* ?

In de westerse wereld bestaat de laatste jaren groeiende belangstelling voor biologische landbouw. De Nederlandse overheid en de EU steunen de biologische landbouw met subsidies en fiscale maatregelen, milieu- en consumentenorganisaties promoten biologische producten en naast de natuurvoedingswinkels hebben nu ook supermarkten biologische producten in de schappen. Het marktaandeel van de biologische landbouw varieert sterk per product(groep) en per land. In Nederland is het marktaandeel voor biologische zuivel 2,3%, en voor brood minder dan 1%. In Denemarken is het marktaandeel voor biologische zuivel meer dan 10%. Daarbij heeft verse consumptiemelk een marktaandeel van 25-30%, yoghurt van 7-10%, boter en kaas van 2-5%. Het Deense marktaandeel van volkorenmeel is 22% (Verschuur & Van Well 2001). Nederland loopt dus duidelijk achter op Denemarken, maar de omzet van biologische producten groeit ook in Nederland, hoewel het groeitempo de laatste twee jaar terugloopt.

Deze ontwikkeling roept twee vragen op:

- Waar ligt de bovengrens? Kan biologische landbouw “mainstream” worden?
- Moet de milieubeweging alle kaarten zetten op de biologische landbouw of moet zij ook andere vormen van duurzame landbouw steunen? En zo ja, welke?

8.1 Bovengrens

Om zicht te krijgen het plafond voor biologische landbouw kunnen we het best kijken naar de landen met het grootste aandeel biologisch. Dat zijn Oostenrijk (7,7% van het landbouwareaal) en Denemarken (6,1%), waar in de periode 1993-1998 het biologisch areaal met respectievelijk 21% en 41% per jaar toenam. In 2000 is in Oostenrijk het areaal echter met 8% gedaald ten opzichte van 1999, terwijl in Denemarken nog een groei van 12% plaatsvond⁴³. In beide landen is een melkplas ontstaan - ter grootte van 40% van het biologische productievolume in Oostenrijk en 50% in Denemarken - die niet als biologisch kan worden afgezet en dus aanmerkelijk minder geld opbrengt (Verschuur & Van Well 2001). Het is nog niet duidelijk of hier sprake is van een tijdelijk probleem of van een structureel plafond.

Interessant is wat er in Duitsland gaat gebeuren, waar de nieuwe minister van Consumentenzorg, Voedsel en Landbouw royale steun voor biologische landbouw heeft aangekondigd. Interessant is ook wat het effect zal zijn van de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen, waar vele, ook grote landbouwbedrijven vandaag met zeer weinig kunstmest en bestrijdingsmiddelen werken, omdat die voor hen zeer duur zijn. Na toetreding gaan de landbouwprijzen in deze landen waarschijnlijk omhoog, komen toeslagen voor hen beschikbaar en gaat een grote markt voor hen open.. Gaan de genoemde bedrijven dan biologisch werken? Of gaan ze juist weer meer kunstmest en bestrijdingsmiddelen gebruiken?

Hoe dan ook, in Nederland lijkt voorlopig een flinke groei mogelijk. Die groei kan worden afgeremd door de stijging van de grondprijzen. Die stijging lijkt op het eerste

⁴³ Bron: URL: organic.aber.ac.uk/stats.shtml.

gezicht voor de biologische landbouw een groter probleem dan voor de gangbare landbouw. Biologische landbouw heeft immers een lagere kilo-opbrengst per hectare en heeft dus per kilo product hogere grondkosten. Maar dat nadeel valt vaak weg omdat de opbrengst in guldens juist hoger is. Wel zijn hoge grondprijzen een nadeel ten opzichte van biologische bedrijven elders in Europa. Meer dan een flinke niche lijkt er daarom voor biologische landbouw in Nederland voorlopig niet in te zitten.

8.2 Biologisch of breder?

Een dilemma voor de milieubeweging is dan: moeten we alle kaarten zetten op de biologische landbouw (en de rest diskwalificeren als “gangbare” landbouw of zelfs als “giflandbouw”) of moeten we ook andere vormen van duurzame landbouw steunen? We zetten de voor- en nadelen van beide opties op een rij.

Argumenten voor *exclusieve* steun aan biologische landbouw:

- Biologische landbouw is de meest duurzame landbouw die we vandaag kennen.
- Ook al zou biologisch een beperkt segment blijven, dat segment kan een positieve uitstraling hebben. “Gangbare” agrariërs kunnen er van leren en door geïnspireerd raken;
- Door haar schaarse middelen te concentreren op één marktsegment kan de milieubeweging meer effect hebben dan wanneer ze haar inspanningen versnipperd over meerdere segmenten.
- De claim “biologisch” is helder en veel beter communiceerbaar dan producten die zijn geteeld met kunstmest en bestrijdingsmiddelen, zelfs als het gaat om geringe hoeveelheden.
- Steunen van meerdere keurmerken kan de consument in verwarring brengen.

Argumenten voor *bredere* steun:

- Biologische landbouw is weliswaar superieur waar het gaat om bestrijdingsmiddelen, maar niet zonder meer superieur waar het gaat om andere thema's zoals fosfaat/stikstof, voedselveiligheid (zie ook h. 9) en multifunctionaliteit (De Vries e.a. 1997, Raad voor het Landelijk Gebied 2001). Omdat die thema's ook voor de milieubeweging relevant zijn, is exclusieve steun niet zonder meer gerechtvaardigd.
- Exclusieve steun zou zich kunnen wreken als biologische landbouw zou worden getroffen door een voedselschandaal. Ook uit oogpunt van risicospreiding kan het verstandig zijn om ook andere duurzame vormen van landbouw te steunen.
- Binnen de “gangbare” landbouw komen enorme verschillen in milieuprestatie voor. Sommige telers, bijvoorbeeld telers die telen onder milieukeurmerk, gebruiken veel minder kunstmest en bestrijdingsmiddelen dan andere. Uitgedrukt in milieubelasting door bestrijdingsmiddelen kan het verschil voor dezelfde teelt meer dan 90% bedragen (Seegers e.a. 1998). Door alle “gangbare” telers over één kam te scheren doet men onrecht aan de milieuvriendelijke voorlopers en kunnen deze zelfs gedemotiveerd raken.
- Daarmee kan men onbedoeld ook een groep van zich vervreemden waaruit - naar is gebleken - nieuwe biologische telers kunnen voortkomen.
- Wat betreft de communicatie: er zijn ook andere groene claims die houdbaar zijn en bovendien communiceerbaar, zoals “milieuvriendelijk”, “natuurvriendelijk”, “residuvrij” en sommige streekproducten.
- Steunen van meerdere claims kan weliswaar verwarring opleveren, maar met enige diversiteit kan men een bredere groep telers, consumenten en marktpartijen bereiken.

Andere segmenten:

Behalve aan biologische landbouw zou de milieubeweging steun kunnen overwegen aan:

- Producten of bedrijven met milieukeur;
- Streekproducten met een plus op het gebied van duurzaamheid en/of multifunctionaliteit. Tezamen met milieukeur lijkt een aandeel van nog eens 10 of 20% of meer naast biologisch niet kansloos.
- Projecten, programma's, campagnes, lobbies etc. van 'mainstream' boeren gericht op duurzaamheid en/of multifunctionaliteit..

Die steun kan vele vormen aannemen: publicitaire steun, politieke lobby, overleg in het groene poldermodel, druk op afnemers van landbouwproducten, druk op pensioenfondsen en andere beleggers, contracten met bedrijven, afstemming met buitenlandse zusterorganisaties enzovoorts.

Daarbij is er veel voor te zeggen dat milieuorganisaties onderling rollen en taken verdelen. Waar de ene milieuorganisatie goed is gekwalificeerd om biologische producten promoten, is de ander beter toegerust om steun te bieden aan andere duurzaamheidsinitiatieven en een derde om campagne te voeren tegen zwaar milieubelastende teelten en producten. Zulke rolverdelingen bestaan trouwens al in de milieubeweging.

8.3 Conclusies

De balans opmakend kunnen we het volgende concluderen:

1. Biologische landbouw verdient krachtige en langdurige steun van de milieubeweging.
2. Biologische landbouw zal in Nederland verder groeien, maar zal een niche blijven en geen mainstream worden. Wel zal zij een uitstraling hebben naar de overige landbouw.
3. De milieubeweging zal daarom moeten proberen ook de "gangbare" landbouw te bewegen tot betere duurzaamheidsprestaties. Dat kan niet door louter kritiek uit te oefenen. Er zal ook publieke erkenning moeten komen van serieuze duurzaamheidsprestaties.
4. Alle niet-biologische landbouw over één kam scheren als "gangbare landbouw" maskeert de werkelijkheid en kan contraproductief uitpakken.
5. *Exclusieve* steun voor biologische landbouw zou betekenen dat kansen voor duurzaamheid worden gemist. Maar steun voor *veel* andere claims zal verwarring bij de consument geven en ook dat is een gemiste kans. Hier moet een optimum worden gezocht.
6. Behalve op producten kan steun zich ook richten op andere zaken, zoals projecten, groene functies etc. En behalve op de consument ook op andere doelgroepen zoals de overheid en pensioenfondsen. Dan hoeft de boodschap minder simpel te zijn en is het risico van verwarring veel minder.

9 Dilemma: voedselveiligheid versus andere duurzaamheidsthema's

Voedselveiligheid (en dierveiligheid) is, vooral door recente crises rond varkenspest, BSE en mond- en klauwzeer, uitgegroeid tot het dominante thema in de relatie landbouw/samenleving in Nederland en andere EU-landen. Meer dan ooit is het motto *safety first*. Drijvende krachten zijn de zorg van consumenten voor hun gezondheid, en de vrees van producenten en handelaren voor schadeclaims.

Andere duurzaamheidsthema's zoals milieu, natuur, landschap, dierenwelzijn en de kansen van ontwikkelingslanden zijn enigszins ondergesneeuwd. Dat is een bedreiging voor duurzame landbouw. Anderzijds liggen er kansen op synergie. Welke gevolgen heeft het primaat van de voedselveiligheid voor het agrofoodsysteem, waar liggen fricties met ander duurzaamheidsthema's en waar lijkt synergie mogelijk?

9.1 Afbakening

Voedselveiligheid moet niet worden verward met het ruimere begrip *gezondheid* van voedsel (of liever: voeding) en evenmin met het nog ruimere begrip *voedselkwaliteit*. We concentreren ons hier op voedselveiligheid. Die kan worden aangetast door uiteenlopende agentia:

- bestrijdingsmiddelen
- micro-organismen
- prionen
- diergeneesmiddelen
- hormonen en pseudo-oestrogenen (*endocrine disruptors*), waaronder mogelijk fyto-oestrogenen uit soja
- veevoeradditieven, zoals antibiotica
- zware metalen, PAK's, dioxine en andere contaminanten
- natuurlijke gifstoffen (m.n. allergenen) in gewassen.

Maatregelen tegen de verschillende ziekteverwekkers kunnen haaks op elkaar staan. Zo kunnen biologische en chemische voedselveiligheid elkaar bijten, want chemische middelen worden mede benut om pathogenen uit te schakelen.

9.2 Gevolgen voor landbouw en *food* sector

Het is aannemelijk dat het primaat van voedselveiligheid de volgende consequenties zal hebben voor productie en consumptie:

Gevolgen door verscherpte hygiëne

- definitieve beëindiging van het gebruik van diermeel in veevoer, vanuit het voorzorgbeginsel⁴⁴ ook in voer voor vee-soorten die van nature (ook) vlees eten, zoals varkens;

⁴⁴ Waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, zal het ontbreken van sluitend bewijs niet worden gebruikt om kosteneffectieve (milieu)maatregelen uit te stellen (*Verklaring van Rio 1992*).

- versnelde invoering van *traceability* in voedselketens;
- versnelde invoering van scherpe hygiëncodes en certificatiesystemen, zoals het *Hazard Analysis of Critical Control Points (HACCP)*, door overheid en food sector. Die systemen bevatten steeds meer gedetailleerde middelvoorschriften, zoals voor al Britse supermarkten die hanteren;
- toenemende neiging om gewassen en vee af te schermen van milieu en natuur. Het milieu kan immers vervuild zijn en de natuur is één groot reservoir van pathogenen. Meer bedekte teelten, meer gesloten stallen, minder vee in de wei, minder scharrelvee met uitloop naar buiten etc.;
- terugdringing van contacten tussen bedrijven. Dat kan zelfs doorwerken in de sociale sfeer;
- minder wisseling van leverancier en afnemer, meer vaste relaties tussen producenten en afnemers;
- streven naar kortere bewaartijden. Meer *just-in-time* leveranties;
- mogelijk hernieuwde belangstelling voor (vers) voedsel uit eigen land of regio;
- vervanging van verse producten door qua hygiëne veiliger bewerkte producten, preparaten van natuurlijke of synthetische oorsprong en *nutritionals*⁴⁵;
- verschraling van de voedseldiversiteit door de teloorgang van minder hygiënisch geachte voedselsoorten, zoals kazen op basis van rauwe melk.

Gevolgen voor sector

- minder mededinging tussen afnemers, verdere verzwakking van de positie van de zwakste schakel in de keten;
- versnelde inspanningen van ketenpartijen om zich in te dekken tegen schadeclaims, door invoering van hygiëncodes en traceerbaarheid;
- versnelde schaalvergroting in diverse schakels van de keten door de hoge kosten van aanscherping van de hygiëne-eisen;
- de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw kan *sterker* worden doordat Nederlandse producten relatief weinig residuen bevatten, mede door het grote aandeel bedekte teelten, maar kan *zwakker* worden als in de EU de vraag naar producten uit eigen regio toeneemt. Ook verschuiving in het voedingspatroon ten koste van verse producten zou bedreigend zijn.

9.3 Gevolgen voor groene thema's

Welke gevolgen hebben genoemde veranderingen voor de groene duurzaamheidsthema's?

- per saldo *meer energiegebruik*. Ten eerste door toenemende belangstelling voor producten uit eigen regio. Weliswaar nemen de transportafstanden af, maar het energiegebruik bij de teelt kan aanmerkelijk toenemen. Ten tweede door uitbreiding van bedekte teelten, meer *just-in-time* leveranties en meer hygiënemaatregelen als verhitte, ontsmetting en koeling;
- verscherping van het *mestprobleem* doordat telers onder druk van afnemers, uit vrees voor bacteriën als *E.coli*, *Listeria* en *Salmonella* minder dierlijke mest gaan afnemen;
- minder gebruik van *bestrijdingsmiddelen* door verschuiving naar bedekte teelten. Verscherpte residu-eisen zullen het gebruik van lang werkende

⁴⁵ Veel preparaten gelden niet als geneesmiddel, onttrekken zich aan scherpe toelatingseisen en worden laagdrempelig verhandeld via de drogist. Dat maakt zulke preparaten tot serieuze concurrenten van verse groenten en fruit.

bestrijdingsmiddelen terugdringen, maar het gebruik van kort werkende middelen wellicht juist bevorderen, ten koste van het milieu;

- meer druk om zorgvuldig om te gaan met *toxische stoffen* als dioxine;⁴⁶
- minder kansen voor functiecombinaties van landbouw en *waterbeheer*. Teelten op verontreinigde gronden zoals de uiterwaarden worden versneld beëindigd vanwege te hoge gehalten zware metalen. Plannen voor inundatie van landbouwgrond worden extra problematisch wegens kansen op giftige schimmels als *Fusarium*. Wel ontstaan meer kansen voor *non-food* teelten als wilgenteelt voor energieproductie;
- meer dierlijk *afval*. De veehouderij verliest immers ten dele haar functie als afval-opruimer/benutzer. Dat kan nog verder gaan als de food sector ook kopschuw zou worden voor gebruik van plantaardige reststoffen;
- minder kansen voor *natuur* in de landbouw. In melkstal, varkensstal en kas zijn vogels nu al niet meer welkom omdat zij ziekten kunnen verspreiden. Straks is de boerenzwaluw misschien ook in rundveestallen niet meer welkom. Komen de koeien niet meer in de wei, dan wordt het grasland minder divers en zijn er minder kansen voor mestkevers en weidevogels. Daar tegenover staan nieuwe kansen voor natuur door de toenemende belangstelling voor producten uit de regio en door betere traceerbaarheid, die voedsel uit de anonieme sfeer haalt. Die kansen kunnen worden aangegrepen om “producten met een verhaal” in de markt te zetten. In dat verhaal kunnen zeer wel natuur, landschap en dierenwelzijn figureren;
- het *landschap* wordt saaier als de dieren minder buiten lopen;
- het *dierenwelzijn* is er niet bij gebaat als dieren jaarrond op stal worden gehouden. Weliswaar hebben dieren het op stal vaak niet slecht, en in de wei niet onder alle weersomstandigheden goed, maar op stal hebben ze weinig gelegenheid voor natuurlijk gedrag, zoals in kuddes grazen en rusten.

9.4 Biologische landbouw

Gezien de toenemende belangstelling voor de biologische landbouw is het interessant om de vraag te stellen welke gevolgen het primaat van de voedselveiligheid heeft voor de kansen van deze sector. Die gevolgen zijn complex. Dat komt doordat de sterktes en zwaktes van deze landbouwmethode verschillen per aspect van voedselveiligheid:

- waar het gaat om *chemische stoffen* als bestrijdingsmiddelen, veevoeradditieven, hormonen en zware metalen staat de biologische landbouw ijersterk;
- wat betreft *natuurlijke gifstoffen* is de biologische landbouw wellicht juist in het nadeel. Het vermoeden bestaat dat de resistente gewassen waarop biologische telers relatief sterk zijn aangewezen soms meer van zulke stoffen bevatten. Ook werkt de sector met biologische bestrijdingsmiddelen waarvan de toxiciteit nog onvoldoende is onderzocht;
- waar het gaat om *prionen* staat de biologische landbouw niet bij voorbaat sterker. Weliswaar gebruiken biologische bedrijven van oudsher minder diermeel, maar dat voordeel vervalt nu diermeel uit alle veevoer is verbannen;
- wat betreft *bacteriën en virussen* zijn biologische bedrijven niet in het voordeel. Dat hangt samen met de natuurlijke productiewijze, waarin het accent niet ligt op hygiëne, maar op versterking van de natuurlijke weerstand van gewas en vee. Kortom, natuurlijkheid gaat deels samen met voedselveiligheid, maar is er deels mee in strijd.

⁴⁶ Zo heeft de vondst van dioxine in melk uit de Lickebaertpolder in 1989 er toe bijgedragen dat Nederland nu de schoonste vuilverbrandingsinstallaties ter wereld heeft.

Een natuurlijke productiewijze is per definitie niet zeer hygiënisch en een hygiënische productie per definitie niet zeer natuurlijk.⁴⁷

Afschermen versus versterken natuurlijke veerkracht

Een belangrijke vraag in de dierlijke en humane gezondheidszorg is: moeten we het organisme beschermen tegen infecties door scherpere hygiëne of moeten we de natuurlijke weerstand van het organisme versterken?

Die vraag vindt een interessante parallel in het natuurbeheer, i.c. het bosbeheer. Tot voor kort overheerste de opvatting dat bos tot het uiterste moet worden beschermd tegen bosbranden. De laatste jaren wint de opvatting veld dat op deze manier de veerkracht van het systeem wordt verzwakt. Branden zijn een natuurverschijnsel dat veel bomen kunnen overleven. Sommige plantensoorten hebben zelfs brand nodig om zich voort te planten. Blijft brand langdurig uit, dan wordt de strooisellaag dikker en de struiklaag dichter. Als er dan brand uitbreekt kan die zo heftig worden dat bomen het niet overleven. In Yosemite National Park in Californië stookt de brandweer daarom met opzet vuur (*controlled fire*) om de veerkracht van het ecosysteem van het Sequoiabos te versterken. Evenzo kan het functioneel zijn om dieren en mensen minder te beschermen tegen infecties, maar hen er juist opzettelijk en gecontroleerd aan bloot te stellen om zo het immuunsysteem te activeren, zoals ook gebeurt bij vaccinaties. Dat geldt natuurlijk alleen voor die infecties waartegen het lichaam in staat is resistentie te ontwikkelen.

Hoe de balans zal uitpakken is niet bij voorbaat te zeggen. Van belang hierbij is onder meer hoe de opvattingen over menselijke gezondheidszorg zich gaan ontwikkelen. Gaan de opvattingen in de richting van striktere hygiëne, dan komt de biologische landbouw in het nadeel. Verschuift het accent naar versterking van de natuurlijke weerstand van het menselijk lichaam, dan komt de biologische landbouw sterker te staan.

9.5 Positie primaire producent

Speciale aandacht is nodig voor de positie van de primaire producent. Die krijgt steeds meer te maken met vaste ketens en afnemers en krijgt minder mogelijkheden om met andere producenten de krachten te bundelen en om van afnemer te veranderen.

Die ontwikkeling heeft zowel voor- als nadelen. Voordeel is dat minder ruimte ontstaat voor *freeriders*, ook op milieugebied. Nadelen zijn:

- boeren krijgen te maken met een steeds nauwer web van middelvoorschriften. Dat kan verstikkend gaan werken voor de arbeidsvreugde en creativiteit en kan daarmee de innovatiekracht en de diversiteit van de landbouw aantasten. Dat is een verarming en een lange-termijn risico voor landbouw, voedsel en groen, dus voor de hele samenleving;
- boeren kunnen steeds moeilijker van afnemer wisselen en worden zo steeds afhankelijker van één afnemer. Zij worden steeds meer de zwakste schakel in de keten,

⁴⁷ De opvatting van de Duitse minister Künast dat de landbouw ter wille van de voedselveiligheid op meer natuurlijke wijze moet gaan produceren snijdt wel hout wat betreft prionen (die waarschijnlijk zijn ontstaan doordat in afwijking van de natuur dierlijk voer is verschaft aan herbivoren) maar niet of minder wat betreft bacteriën en virussen.

waarop de andere schakels hun kosten zullen afwentelen. Dat proces is nu al gaande na de BSE- en de MKZ-crisis en staat haaks op sociale duurzaamheid.

9.6 Kansen ontwikkelingslanden

De verscherpte veiligheidseisen worden stapsgewijs ook ingevoerd voor geïmporteerde producten. Zowel overheden als grote inkopers spelen daarbij een rol. Overheden werken op basis van sanitaire en fytosanitaire maatregelen dier- en plantmateriaal dat ongewenste agentia (bijv micro-organismen) bevat. Bij constatering kan de importeur kiezen: de lading terugsturen of onder toezicht van de overheid vernietigen. Grote inkopers proberen om dergelijke risico's uit te sluiten, steeds meer zicht en greep te krijgen op de gehele keten. Dat stelt vooral ontwikkelingslanden met hun doorgaans lagere kennisniveau voor problemen. Daar waar grote inkopers er belang bij hebben, gaan zij zelf investeren in *capacity building* in ontwikkelingslanden. Maar ook in dat geval blijven twee bezwaren bestaan:

- telers worden afhankelijk van één afnemer;
- telers die buiten de keten vallen krijgen nog minder kansen dan ze nu al hebben.

9.7 Conclusies

1. De toenemende hygiëne-eisen bieden zowel kansen als bedreigingen voor milieu, energiebesparing en natuur. Voor landschap, dierenwelzijn en ontwikkelingslanden zijn er vooral bedreigingen.
2. Een belangrijke kans op synergie tussen voedselveiligheid en natuur en landschap is gelegen in de toenemende traceerbaarheid van voedsel, die voedsel uit de anonieme sfeer haalt, en in de toenemende belangstelling voor producten uit eigen regio.
3. De biologische landbouw heeft uit oogpunt van voedselveiligheid zowel voor- als nadelen t.o.v. gangbare landbouw. De voordelen worden relatief minder naarmate ook de gangbare landbouw terug moet met diermeel, bestrijdingsmiddelen en andere hulpstoffen. De nadelen liggen vooral in de sfeer van de hygiëne. De kansen voor biologische landbouw hangen sterk af van de vraag hoe de opvattingen over humane gezondheidszorg zich gaan ontwikkelen.
4. De verzwakking van de positie van de primaire producent beperkt de ruimte voor *freerider* gedrag, maar beperkt ook de ruimte voor creativiteit, innovatiekracht en diversiteit in de landbouw. Dat is een verarming en een lange termijn risico voor landbouw, voedsel en groen, dus voor de samenleving.
5. Ontwikkelingslanden hebben een achterstand als het gaat om voedselveiligheid. Telsers die leveren aan grote afnemers zullen die achterstand waarschijnlijk inlopen, maar dat kan gepaard gaan met een toenemende afhankelijkheid en met verminderde afzetkansen van andere telers.

9.8 Aanbevelingen

1. De toenemende aandacht voor voedselveiligheid is onvermijdelijk en wenselijk, maar kan in de sfeer van hygiëne zo ver doorschieten dat het immuunsysteem van mens en dier onvoldoende wordt geactiveerd en daardoor wordt verzwakt. Er is onderzoek en debat nodig over het optimum tussen hygiëne en “natuurlijkheid”.
2. De overheid moet bijsturen om te voorkomen dat het primaat van voedselveiligheid ten koste gaat van andere duurzaamheidsthema's: milieu, landschap, biodiversiteit, dierenwelzijn, en de sociale omstandigheden van primaire producenten. In plaats van afwenteling moet synergie worden nagestreefd. Dat kan door regelgeving, subsidies en belastingmaatregelen, maar primair door het afdwingen van *transparantie* m.b.t. die thema's⁴⁸. Hoe transparanter de levensmiddelenbranche moet opereren, hoe meer kans dat zij alle duurzaamheidsthema's serieus gaat aanpakken.
3. Aanvullend zijn specifieke maatregelen nodig tegen dominantie van supermarkten, verzwakking positie boeren, verlies diversiteit primaire landbouw en aantasting kansen ontwikkelingslanden. De overheid:
 - versterkt de positie van ontwikkelingslanden door steun voor *capacity building* op het gebied van voedselveiligheid;
 - bewaakt het machts evenwicht tussen schakels in de voedselketen via het mededingingsbeleid;
 - bevordert diversiteit in de primaire landbouw door:
 - innovatiesubsidies voor ontwikkeling van streekproducten en korte ketens: rechtstreekse leveranties van boeren aan consumenten, restaurants etc.;
 - regels voor voedselveiligheid zodanig te ontwerpen dat ook kleine producenten eraan kunnen voldoen.
4. Voedselveiligheid moet worden geïntegreerd met andere duurzaamheidsthema's.

⁴⁸ Ook het kabinet legt in zijn reactie op het rapport van de Denkgroep-Wijffels sterk de nadruk op transparantie (Brinkhorst 2001).

10 Dilemma: globalisering of regionalisering ?

Een dilemma dat steeds actueler wordt is de vraag of de landbouw verder moet globaliseren of juist moet regionaliseren⁴⁹. Dit dilemma zullen we analyseren aan de hand van drie criteria:

- ecologische duurzaamheid (inclusief voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn)
- sociale en culturele duurzaamheid (inclusief voedselzekerheid)
- economische duurzaamheid.

We schetsen kort de voor- en nadelen van globalisering van landbouwmarkten en geven aan hoe nadelen kunnen worden afgezwakt of opgelost.

10.1 Ecologische duurzaamheid

Globalisering van landbouwmarkten heeft in beginsel een belangrijk ecologisch *voordeel*. De marktprijzen dalen en dat dwingt producenten tot een efficiëntere benutting van productiemiddelen, waaronder energie, water, veevoer, kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Dat is gunstig voor het milieu. Als secundair effect zal de productie zich verplaatsen naar regio's met de laagste productiekosten. Dat zullen vaak regio's zijn waar de fysieke omstandigheden efficiëntere productie mogelijk maken. De milieuwinst die daardoor optreedt kan ruimschoots opwegen tegen de stijging van het energiegebruik voortvloeiend uit de langere transportafstanden.

Maar in de praktijk gaat dat voordeel lang niet altijd op. Verondersteld wordt namelijk dat alle landen het principe "de vervuiler betaalt" hanteren en dan ook nog in gelijke mate. Dat is niet het geval. Sommige landen hanteren strenge, andere juist zwakke milieunormen. Sommige landen kennen heffingen op energie, water en kunstmest, andere subsidiëren deze productiemiddelen juist.⁵⁰ Bovendien zal de productie in de meeste gevallen verschuiven naar landen met lage lonen. Dat zijn niet zonder meer de

⁴⁹ Onder *globalisering* verstaan we hier het wegvallen van belemmeringen voor een vrij verkeer van goederen en diensten in de wereld. Het *wegnemen* van die belemmeringen noemen we *liberalisering*. Als gevolg daarvan zal productie zich concentreren in de regio's waar de productiekosten (of beter de prijs/kwaliteit verhouding) het laagst zijn. Van daar uit zullen de producten worden getransporteerd naar de regio's waar ze worden verwerkt en geconsumeerd. Onder *regionalisering* verstaan we concentratie van productie binnen de regio waar de producten worden geconsumeerd. Dat kan het gevolg zijn van handelsbelemmeringen, maar ook van preferenties van consumenten. Aldus gedefinieerd sluiten regionalisering en globalisering elkaar niet uit: in theorie kan de *productie* regionaliseren terwijl de *markt* globaliseert. Maar in de meeste gevallen zal ook de productie globaliseren.

⁵⁰ De grens tussen heffen en subsidiëren is niet altijd scherp aan te geven. Neem bijvoorbeeld de energie prijs voor de Nederlandse glastuinbouw. Die is laag in zoverre dat de tuinders een collectief contract met de Gasunie mogen sluiten (inmiddels maakt de NMa daar overigens bezwaar tegen) zodat zij een lagere prijs kunnen bedingen. Ook is de sector gedeeltelijk vrijgesteld van de regulerende energieheffing. Maar de prijs is hoog in zoverre dat veel andere landen een minder hoge of helemaal geen energieheffing hebben.

landen met een hoge milieuefficiëntie. Kortom, verschuiving van de productie hoeft ecologisch gezien geen winst op te leveren en kan zelfs verlies opleveren.

Andere ecologische *nadelen* van globalisering zijn:

- Globalisering vergroot de afstand tussen consument en producent. Dat hoeft niet ten koste te gaan van de voedselveiligheid (zie vorige hoofdstuk), maar verkleint wel de kans dat producenten rekening houden met ecologische wensen van consumenten en supermarkten. Daar staat tegenover dat de afstand tussen consument en producent juist kleiner wordt dank zij globalisering van de ICT. Dat is des te belangrijker omdat steeds meer voedsel onder druk van voedselveiligheidseisen traceerbaar wordt en dus uit de anonimiteit wordt gehaald. Maar vooralsnog zullen slechts weinig producenten in ontwikkelingslanden van ICT gebruik maken.
- De productie zal zich niet alleen concentreren in regio's met lage lonen, maar ook in regio's met de beste infrastructuur voor lange-afstandstransport, zoals zeehavens en vliegvelden. Daar zullen intensieve of zelfs grondloze producties ontstaan die het milieu belasten en/of een industrieel karakter krijgen. Voorbeeld zijn de varkenshouderijcomplexen die zijn ontstaan in de buurt van havensteden in Europa en de VS. Andere voorbeeld zijn de aan Schiphol gerelateerde glastuinbouwcomplexen in West-Nederland.
- Regionale specialisatie leidt vaak tot monocultures van vee en gewassen. Daar is de ziektedruk hoog en zijn ziekten en plagen moeilijk beheersbaar. Daardoor stijgt de kans op calamiteiten en zal het gebruik van bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen, waaronder antibiotica, toenemen. Ook hier geldt: er is strenge wetgeving nodig om de milieubelasting te beheersen. Zulke wetgeving is niet in alle landen te verwachten.
- Toenemende afstanden tussen veehouderij en akkerbouw maken het steeds moeilijker om dierlijke mest te benutten als meststof en verhogen de kans dat de mest wordt gedumpt in het milieu. Ook hier geldt: de noodzakelijke milieuwetgeving is niet in alle landen te verwachten.
- Globalisering maakt het voor vee- en vleesexporterende landen aantrekkelijk om veeziekten uit te bannen en vervolgens te stoppen met vaccineren. Dat werkt als volgt. De WTO onderscheidt verschillende gezondheidsstatussen. De hoogste status houdt in dat een land vrij is van een ziekte en daar ook niet (meer) tegen vaccineert. Zo'n land mag vee, vlees en zuivel exporteren naar alle andere landen; tegelijk mag het land import van vee, vlees en zuivel weigeren uit landen met een lagere status. Dat is een enorme economische premie op non-vaccinatie en een enorme sanctie op vaccinatie⁵¹. Vandaar dat steeds meer landen zich hebben gestort in een wedloop om de ziektevrrije status te verwerven. Keerzijde van de non-vaccinatie medaille is dat als de ziekte toch uitbreekt, deze sneller om zich heen kan grijpen en alleen zal worden bestreden met het paardenmiddel *stamping out*. Waar dat toe kan leiden hebben we voorjaar 2001 kunnen zien in Engeland: *killing fields* in de vorm van massaverbrandingen en massagrafen. Daarnaast wordt het aantrekkelijk om (fok)dieren te laten opgroeien onder geïsoleerde, aseptische omstandigheden. Ook in dat opzicht maakt globalisering de veehouderij steeds industriëler (Hin & Verschuur, in voorbereiding).

⁵¹ Daarbij speelt een rol dat testen geen onderscheid kunnen maken tussen (producten van) zieke dieren en (producten van) gevaccineerde dieren. Dat kan veranderen als zgn. markervaccins beschikbaar komen.

- Lange-afstands transport van levende planten en dieren verhoogt de kans op “bioinvasies” van organismen die planten- en dierziekten overbrengen. Ook kunnen bedoeld of onbedoeld plant- en diersoorten worden verspreid die inheemse flora en fauna verdringen, onder meer op eilanden, waardoor de mondiale biodiversiteit wordt aangetast. Onbedoelde verspreiding kan plaatsvinden doordat planten of dieren “meeliften” met transporten van vee, gewassen, hout etc (Anonymus 2000). Zo is de endemische vogelfauna van Hawaï al in de 19e eeuw ten dele uitgeroeid doordat een schip uit Mexico met het drinkwater ook muggenlarven meevoerde. Recent is de endemische vogelfauna van het eiland Guam gehalveerd door een slangensoort, waarvan een individu als verstekeling was “meegelift” met een scheepslading hout uit Nieuw Guinea. Met sanitaire en fytosanitaire maatregelen proberen overheden het risico op bioinvasies te verminderen. Het Biodiversiteitsverdrag beoogt bovendien inheemse flora en fauna te beschermen. Maar hoe meer de handel globaliseert, hoe moeilijker het zal worden om bioinvasies te voorkomen.
- Lange-afstandstransport van vee is schadelijk voor het dierenwelzijn. Dit besef begint in Europa door te dringen maar is in de rest van de wereld nog nauwelijks een issue. De Europese Unie heeft in 1999 op de WTO-conferentie in Seattle geprobeerd het thema in de WTO op de agenda te krijgen, maar zonder succes.
- Onder de landen met lage productiekosten zijn veel landen met tropisch regenwoud. Verschuiving van de productie naar die landen kan leiden tot versnelde aantasting van regenwoud en biodiversiteit. Daar staat tegenover dat het landbouwareaal in landen met hoge productiekosten zal krimpen. Soms zal daar natuurgebied voor in de plaats komen, soms woningbouw of ander urbaan gebruik. Fraaie cultuurlandschappen in de EU en andere delen van de wereld zullen verdwijnen. De aantasting van biodiversiteit en agrarische cultuurlandschappen wordt in de EU bestreden met gerichte subsidies die min of meer ontkoppeld zijn van productie. De Plattelandsverordening verplicht lidstaten tot zulke landbouwmilieumaatregelen. In de WTO valt deze categorie steunmaatregelen in de groene box. Maar het is de vraag of deze geldstroom voldoende zal zijn om cultuurlandschappen overeind te houden als de landbouwprijzen steeds verder dalen. Bovendien zullen niet alle landen in de wereld substantiële publieke middelen voor dit doel kunnen of willen vrijmaken.

10.2 Sociale duurzaamheid

Ook in sociaal opzicht heeft globalisering van de landbouwmarkten zowel voor- als nadelen.

Sociale *voordelen* van globalisering zijn:

1. De productie kan verschuiven naar landen met lage lonen, waar vervolgens de levensstandaard kan verbeteren;
2. De prijzen voor de consument dalen. Dat is sociaal gunstig voor arme consumenten, niet alleen in ontwikkelingslanden, maar ook in landen als Bulgarije en Roemenië, waar gemiddeld meer dan 40% van het gezinsinkomen aan voeding wordt besteed.

Sociale *nadelen* van globalisering zijn:

1. De voedselzekerheid neemt af in landen en regio's die niet kunnen concurreren op de wereldmarkt van landbouwproducten, waardoor hun landbouwareaal inkrimpt. Zij worden sterk afhankelijk van de wereldmarkt, die in tijden van crisis geen garantie biedt voor voldoende voedselaanbod tegen betaalbare prijzen. Netto-voedselimporterende ontwikkelingslanden raken dan geheel aangewezen op voedselhulp⁵². Maar ook die kan opdrogen in tijden van mondiale voedselschaarste. In de EU speelt dat probleem nauwelijks, omdat zij voor de meeste producten ruimschoots zelfvoorzienend is. Weliswaar zal de productie na liberalisering dalen, maar rijke landen hebben veel meer geld om nadelige effecten van liberalisering op te vangen. En de WTO biedt nog steeds ruimte voor landen om hun producenten te steunen met inkomenssubsidies. De Europese Unie maakt van die mogelijkheid op grote schaal gebruik. Voor 2001 is een bedrag van 21,2 miljard Euro begroot voor rechtstreekse steun aan producenten van granen, slachtvee, zoogkoeien en schapen. Die "blauwe box" steun krijgt zware kritiek in de WTO. Maar als steunmaatregelen in de blauwe box straks niet langer worden toegestaan, kan de EU altijd nog steun blijven geven via de groene box. Voor de rijke landen is de voedselzekerheid dus niet in gevaar, voor netto-voedselimporterende landen wel. Ook worden deze landen kwetsbaar voor supermachten die bereid zijn voedsel als wapen te hanteren.
2. Elke boer in de wereld wordt de concurrent van elke andere boer. Dat leidt tot lagere inkomens voor alle boeren en drijft boeren de landbouw uit. In China en India gaat het om honderden miljoenen boeren. Vooral in ontwikkelingslanden kan dat hard aankomen, want daar zijn veel meer mensen in de landbouw werkzaam dan in de EU, waar het aandeel tot onder de 2% van de beroepsbevolking is gezakt.
3. Globalisering verzwakt de positie van boeren ten opzichte van andere schakels in de voedselketen. Een grote inkoper of multinational krijgt meer mogelijkheden om boeren in verschillende landen tegen elkaar uit te spelen. Een *countervailing power* ontbreekt nog. In beginsel kunnen boeren hun krachten bundelen met die van de civil society, zoals op kleine schaal gebeurt rond Fair Trade producten, maar vooralsnog kunnen we daar weinig van verwachten.
4. Voedselproductie voor de lokale markt wordt ondermijnd. Dat gaat haast onvermijdelijk ten koste van de mondiale voedseldiversiteit en dat betekent een culturele verarming. Internationale organisaties zoals Slow Food, en een handvol topkoks proberen de culturele aspecten van voedselproductie en -consumptie levend te houden, maar het effect is vooralsnog marginaal. De keus wordt nog kleiner als door hygiëneregels regionale specialiteiten worden verboden (zie hoofdstuk 9).
5. De toenemende afstand tussen consument en producent brengt mondiaal steeds meer boeren in een spagaat tussen de eisen van de markt en de eisen van hun eigen samenleving. De spanning tussen landbouw en samenleving wordt daarmee verscherpt en wereldwijd. In beginsel kan de spagaat worden verkleind door labels, ICT en een actieve rol van de civil society, maar dat is een lange weg.⁵³

⁵² Enkele netto-voedselimporterende landen, waaronder Egypte en Jamaica, zijn sinds jaren aangewezen op gesubsidieerde exporten van de EU. Zij raken in de problemen als de EU straks haar exportsubsidies onder druk van de WTO gaat verlagen. Dat is geen argument om die subsidies in stand te houden, maar om na afschaffing een deel van de vrijkomende gelden in te zetten om deze landen te compenseren, bijvoorbeeld door hulp bij de ontwikkeling van hun landbouw.

⁵³ De WTO overeenkomst over Technical Barriers to Trade (TBT) gaat over technische handelsbelemmeringen, zoals vrijwillige en verplichte labeling. Over verplichte labeling bestaat nog geen duidelijkheid. Voor vrijwillige labeling is veel ruimte.

6. Boeren in ontwikkelingslanden worden mede door globalisering steeds meer geconfronteerd met de hoge voedselveiligheidseisen van westerse afnemers. Alleen boeren met extra opleiding en training kunnen daaraan voldoen. Andere boeren raken afgesloten van de markt. Ontwikkelingslanden zijn zelfs van mening dat sanitaire en fytosanitaire eisen een groter knelpunt voor hun export zijn dan importverboden en -heffingen. Verlaging van die eisen⁵⁴ lijkt geen begaanbare weg. Meer perspectief biedt *capacity building* op het gebied van voedselveiligheid in ontwikkelingslanden (zie ook hoofdstuk 9). Maar ook dat is een lange weg.

10.3 Economische duurzaamheid

Tenslotte de economische duurzaamheid. Ook uit dat oogpunt heeft globalisering van de landbouwmarkten zowel voor- als nadelen.

Economische *voordelen* van globalisering zijn:

1. De productiekosten dalen. Dat kan bijdragen aan de algemene welvaartsgroei en aan het beheersen van de inflatie.
2. Producenten worden aangemoedigd om te innoveren, zich met nieuwe producten te onderscheiden en een hogere toegevoegde waarde te realiseren.
3. Onderlinge economische afhankelijkheid van landen verkleint de kans op oorlogen. Dat is een politiek voordeel. Omgekeerd zijn vrede en veiligheid randvoorwaarden voor economische groei.

Maar daar staan *nadelen* tegenover:

1. Globalisering betekent een versnelde economische marginalisering van de landbouw. Ook toeleverende sectoren raken daardoor in de verdrukking (bijvoorbeeld de zaadindustrie, agro-chemische industrie, veevoederindustrie en de landbouwvoorlichting.). Deze sectoren proberen door saneringen, samenwerking, concentratie, fusies en overnames overeind te blijven. Het gevolg daarvan is dat boeren en tuinders afhankelijker worden van een steeds kleiner aantal leveranciers. Dat is niet alleen een sociaal probleem, maar beperkt ook de innovatiecapaciteit van de landbouwsector.
2. De landbouw zoekt oplossingen steeds vaker in synergie met andere functies, slimme functiecombinaties waaruit nieuwe producten en diensten voortvloeien die de landbouw nieuw bestaansrecht en economische betekenis bieden. Op zichzelf is dat goed verenigbaar met globalisering. Probleem is dat het geld ten dele van de overheid moet komen en dat ligt moeilijk in de WTO. Voor veel landen is overheidssteun voor multifunctionele landbouw taboe⁵⁵.
3. Concentratie van de productie betekent concentratie van geopolitieke risico's. Een crisis in één regio kan dan gevolgen hebben voor de mondiale voedselvoorziening. In dat opzicht wordt het wereldvoedselsysteem minder stabiel.

⁵⁴ Dat is onder meer bepleit door minister Herfkens van Ontwikkelingssamenwerking.

⁵⁵ In wereldhandelsskringen spreekt men wel over het "m-woord".

10.4 Conclusies

1. In ecologisch, sociaal en economisch opzicht kan globalisering van de landbouwmarkten zowel voor- als nadelen hebben.
2. Globalisering van landbouwmarkten kan ecologisch gunstig uitpakken als zij hand in hand gaat met:
 - mondiale vermindering van productgebonden landbouwsteun;
 - mondiale invoering van het beginsel “de vervuiler betaalt”;
 - scherpe mondiale maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van dier- en plantenziekten;
 - technologische ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van “markervaccins” om betere kansen te scheppen voor vaccinatie van veestapels;
 - erkenning van die vaccins in het handelsbeleid;
 - mondiale regels ter beperking van het transport van levende dieren;
 - mondiale regels ter beperking van bioinvasies;
 - het recht voor landen om de landbouw in ecologisch kwetsbare gebieden zoals cultuurlandschappen te ondersteunen met doelgerichte subsidies;
 - het recht voor landen die hogere eisen stellen aan de productiewijze om hun producenten te compenseren, zodat zij niet uit de markt worden gedrukt door importen die goedkoper zijn vanwege lagere eisen aan de productiewijze.
3. Sociaal gezien kan globalisering van landbouwmarkten per saldo gunstig uitpakken als:
 - rijke landen handelspreferenties geven aan arme ontwikkelingslanden;
 - elk land maatregelen mag nemen ter bescherming van een basisniveau van voedselproductie;
 - er flankerend beleid komt voor de voedselzekerheid van netto-voedselimporterende ontwikkelingslanden;
 - multinationals onder druk staan van overheden en civil society om sociaal verantwoord om te gaan met hun boeren/leveranciers (lonen, prijzen, arbeidsomstandigheden, rechten);
 - boeren in ontwikkelingslanden worden geschoold in voedselveiligheid;
 - vrijwillige labels (bijv. op basis van productiemethode of oorsprong) die bijdragen aan de voedseldiversiteit niet worden aangemerkt als handelsverstoring;
 - landen op basis van het voorzorgbeginsel producten kunnen weren die met hormonen of ggo's zijn geproduceerd of althans labeling kunnen verplichten.
4. Economisch kan globalisering van landbouwmarkten per saldo gunstig uitpakken als:
 - de innovatiecapaciteit in de landbouwsector en toeleverende sectoren op peil blijft;
 - landen de mogelijkheid hebben om boeren te steunen bij de omslag van productie-oriëntatie naar functiecombinaties;
 - in de WTO afspraken worden gemaakt om het wereldvoedselsysteem crisisbestendig te maken, o.a. door maatregelen tegen al te vergaande regionale concentratie van de productie.
5. Zolang aan deze voorwaarden niet is voldaan, bestaat het gevaar dat globalisering van landbouwmarkten de ecologische, sociale en economische duurzaamheid van de landbouw ondermijnt.

11 Perspectieven per deelsector

Wat zijn de perspectieven op duurzame ontwikkeling voor de verschillende deelsectoren van de Nederlandse landbouw?

Die perspectieven hangen vooral af van:

- de internationale concurrentiekracht van de sector;
- de kansen van de sector op acceptatie en steun door de Nederlandse samenleving;
- het EU-landbouwbeleid;
- afspraken in de WTO.

We bespreken deze vier aspecten voor vijf deelsectoren: melkveehouderij, intensieve veehouderij, akkerbouw, glastuinbouw en bollenteelt. Voor handelspolitieke achtergronden verwijzen we naar de bijlage.

11.1 Concurrentiestrijd

De concurrentiekracht van de vijf deelsectoren is sterk verschillend. De Nederlandse glastuinbouw, bollenteelt en melkveehouderij gelden als sterk concurrerend, de intensieve veehouderij als matig concurrerend en de akkerbouw als weinig concurrerend.

11.2 Acceptatie en steun

Een eerste indicatie van de verwachte acceptatie en steun van de deelsectoren door de Nederlandse samenleving kunnen we krijgen door na te gaan welke argumenten er zijn om de betrokken deelsector overeind te houden. We beperken ons tot de in hoofdstuk 4 genoemde zeven argumenten. Indicatief kunnen we dan het volgende beeld schetsen.

Bestaansredenen: potentiële “scores” van vijf deelsectoren op zeven argumenten voor instandhouding landbouw in Nederland (indicatief)

	Voedsel- zekerheid	Verse produc- ten	Cultuur	“Rust”	Landschap	Water- berging	Voorbeeld- functie
Melkveehouderij	+	++	++	++	++	++	+
Intensieve veehouderij	-	+	+	-	-	-	+
Akkerbouw	+	+	++	+	+	+	+
Glastuinbouw	-	++	+	-	-	-	+
Bollenteelt	+ ⁵⁶	-	+/-	+	+	+	+

⁵⁶ Bollen zijn geen voedsel, maar bollengrond is goed bruikbaar voor voedselproductie.

Opmerkelijk is dat de meeste argumenten van toepassing zijn op de *grondgebonden* landbouw, de landbouw die juist het meest door de oprukkende stad wordt bedreigd.

Een tweede indicatie kunnen we krijgen door te letten op de ecologische duurzaamheid van de sector. We beperken ons hier tot stikstof/fosfaat, bestrijdingsmiddelen en broeikasgassen (koolzuurgas, methaan en lachgas). We kunnen dan indicatief het volgende beeld schetsen.

Duurzaamheid: actuele scores van vijf deelsectoren op drie milieuthema's

	N, P	Bestrijdingsmiddelen	Broeikasgassen
Melkveehouderij	-/+	+	--
Intensieve veehouderij	--	+	-
Akkerbouw	+/-	-	+
Glastuinbouw	-/+	-	-
Bollenteelt	-	--	+/-

Opmerkelijk is dat de meeste argumenten van toepassing zijn op de *grondgebonden* landbouw, de landbouw die juist het meest door de oprukkende stad wordt bedreigd.

Een tweede indicatie kunnen we krijgen door te letten op de ecologische duurzaamheid van de sector. We beperken ons hier tot stikstof/fosfaat, bestrijdingsmiddelen en broeikasgassen (koolzuurgas, methaan en lachgas). We kunnen dan indicatief het volgende beeld schetsen.

Duurzaamheid: actuele scores van vijf deelsectoren op drie milieuthema's

	N, P	Bestrijdingsmiddelen	Broeikasgassen
Melkveehouderij	-/+	+	--
Intensieve veehouderij	--	+	-
Akkerbouw	+/-	-	+
Glastuinbouw	-/+	-	-
Bollenteelt	-	--	+/-

Alle sectoren scoren slecht, maar melkveehouderij en akkerbouw het minst slecht. Vanzelfsprekend is aan die scores veel te verbeteren. Daar werken de sectoren al hard aan.

Een derde indicatie kunnen we krijgen door te letten op de potentiële bijdragen van de deelsectoren aan de zes belangrijkste groene functies van de landbouw⁵⁷. Dan kunnen we, opnieuw indicatief, het volgende beeld schetsen.

⁵⁷ Deze tweede indicator overlapt op twee punten (landschap en water) met de vorige.

Actuele bijdragen van vijf deelsectoren aan zes groene functies (indicatief)

	Landschap	Biodiversiteit	Bodem	Water	Klimaat	Hergebruik
Melkveehouderij	++	+	+/-	+/-	--	+
Intensieve veehouderij	-	-	-	-	-	++
Akkerbouw	+/-	+/-	+	-	+	+
Glastuinbouw	-	-	-	-	--	-
Bollenteelt	+/-	-	-	-	+	+/-

Multifunctionaliteit: potentiële bijdragen van vijf deelsectoren aan zes groene functies (indicatief)

	Landschap	Biodiversiteit	Bodem	Water	Klimaat	Hergebruik
Melkveehouderij	++	++	+	+	+	+
Intensieve veehouderij	-	+/-	+/-	-	+/-	++
Akkerbouw	+	+/-	+	-	+	+
Glastuinbouw	-	-	+/-	-	+/-	+
Bollenteelt	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-

De melkveehouderij scoort zowel actueel als potentieel het best.

Combineren we concurrentiekracht, bestaansredenen, ecologische duurzaamheid en multifunctionaliteit, dan ontstaat het volgende beeld.

Combinatie: actuele scores van zes deelsectoren op vier hoofdcriteria voor perspectief (indicatief)

	Concurrentiekracht	Bestaansredenen	Duurzaamheid	Multifunctionaliteit
Melkveehouderij	+	++	-/+	++
Intensieve veehouderij	+/-	+/-	--	-/+
Akkerbouw	-	+	+/-	+
Glastuinbouw	++	+/-	-	-
Bollenteelt	++	+	--	+

Deze tabel maakt de spanning zichtbaar tussen markt en samenleving. Alleen bij de melkveehouderij is die spanning gering. Maar ook daar neemt de spanning toe door stijging van de grondprijzen en door daling van de prijzen van het “bijproduct” rundvlees. Toch lijkt de melkveehouderij de beste perspectieven te hebben. De andere sectoren zullen hun zwakke punten concurrentiekracht (akkerbouw) en duurzaamheid (intensieve veehouderij, glastuinbouw en bollenteelt) aanmerkelijk moeten verbeteren.

11.3 EU landbouwbeleid, handelsbeleid en gevolgen

De perspectieven voor duurzame ontwikkeling van de deelsectoren hangen mede af van het EU-landbouwbeleid, dat op zijn beurt mede afhangt van handelsakkoorden in het kader van de WTO. Per deelsector geven we aan welk beleid valt te verwachten, wat de gevolgen daarvan zijn en hoe de deelsector daar op kan reageren.

Handelsbeleid

De grote uitdaging voor de nieuwe ronde van onderhandelingen over wereldhandel in landbouwproducten is om ontwikkelingslanden een echte kans te geven van een vrijere handel te laten profiteren. De volgende onderwerpen zijn daarbij van belang:

- Betere *markttoegang*. De EU zet zich de laatste jaren in voor vrije markttoegang voor producten uit de 49 minst ontwikkelde landen (MOL's)⁵⁸. Dat is het *Everything But Arms* beleid.
 - Verlaging van de *exportsubsidies*, die de markt verstoren en lokale productiecapaciteit ontwrichten.
 - *Sanitaire en fytosanitaire maatregelen*: er zal tenminste technische ondersteuning nodig zijn om (telers in) ontwikkelingslanden naar een hoger hygiënisch niveau te brengen. De EU zal, met de trauma's rond varkenspest, BSE en MKZ vers in het geheugen, de afspraken over dierziekten eerder willen aanscherpen dan afzwakken.
 - Voor Europa is het van groot belang dat overheden de mogelijkheid krijgen om de heroriëntatie van de landbouwsector op nieuwe functies en functiecombinaties, onder de noemer *multifunctionele landbouw*, te ondersteunen. De EU wil de huidige productgebonden steun (blauwe box) handhaven om de landbouw in de benen te houden. Daarnaast wil men versterking van de tweede pijler, plattelandsbeleid, waarvoor in veel mindere mate productgebonden steun nodig is (groene box).
 - De ontwikkeling van *genetisch gemodificeerde gewassen* is in Europa op grote weerstand gestuit. Dat kan grote gevolgen krijgen voor de TBT overeenkomst, omdat traceerbaarheid van grondstoffen waarschijnlijk een hard punt wordt voor de EU. De EU eist van de handelspartners labeling van genetisch gemodificeerde grondstoffen.
 - Hiermee verbonden is de discussie over het *voorzorgbeginsel*. De EU behoudt zich het recht voor om als het publiek zich zorgen maakt over een product handelsbeperkende maatregelen te nemen, ook bij ontbreken van sluitend wetenschappelijk bewijs. Op basis van dezelfde overwegingen ligt de EU al jaren in de clinch met de Verenigde Staten omtrent de toepassing van hormonen in vlees- en melkproductie.
-

Melkveehouderij

In Agenda 2000 is afgesproken om het EU-zuivelbeleid in 2005 te hervormen. Waarschijnlijk zullen dan stappen worden gezet op weg naar de afschaffing van de melkquotering. Daartoe zal de melkprijs in stappen worden verlaagd, waarmee ook de exportsubsidies omlaag kunnen. Ter compensatie zullen veehouders toeslagen krijgen per kilo melk, per dier en/of per hectare. Aan die toeslagen mogen lidstaten voorwaarden koppelen op het gebied van milieu, landschap en dierenwelzijn (cross-compliance) en Nederland zal dat vrijwel zeker doen. Bovendien is het voornemen dat lidstaten een "nationale enveloppe" met Brussels' geld krijgen zodat ze de genoemde toeslagen naar eigen inzicht mogen verdelen. In de WTO zullen de toeslagen in de zogenaamde blauwe box terechtkomen, die zware kritiek ondervindt van de handelspartners.

De spagaat waarin melkveehouders zitten wordt hiermee enerzijds vergroot (lagere melkprijs, meer goedkope zuivelimporten), anderzijds verkleind (toeslagen gekoppeld aan voorwaarden). Wordt de melkquotering afgeschaft, dan ontstaat bovendien het risico dat de melkplas weer gaat toenemen, gevolgd door de emissies van ammoniak en nitraat. Ook komen veehouders dan onder hoge druk om hun bedrijf uit te breiden en de koeien het hele jaar op stal te houden.

De sector heeft relatief goede kansen op duurzame ontwikkeling omdat zij nu al relatief goed scoort op alle groene functies behalve klimaat.

⁵⁸ Dat aanbod geldt op korte termijn, maar pas later voor de gevoelige producten bananen, rijst en suiker.

En ook die laatste score kan worden verbeterd, door vermindering van emissies van lachgas, koolzuurgas en methaan. Een melkveebedrijf dat een windmolen mag plaatsen kan zelfs positief scoren op klimaat (Van der Weijden en Kool 2001). Daar komt bij dat de melkveehouderij:

- een goed imago heeft in termen van productkwaliteit, landschap, milieu en dierenwelzijn;
- goede kansen heeft op nichemarkten, zoals biologische landbouw en streekproducten;
- veel groene en sociale diensten kan leveren: landschap, natuur, groene energie, recreatie, zorg, etc.

De sector maakt dus een relatief goede kans op EU-toeslagen en op aanvullende nationale geldstromen die haar in staat stellen tot een verdere ontwikkeling naar duurzaamheid en multifunctionaliteit.

Van groot belang wordt of de WTO de EU voldoende ruimte biedt om:

- groene toeslagen te geven. De kans daarop is groot;
- BST-zuivel en hormoonvlees van de markt te weren, dan wel te eisen dat zij worden gelabeld;
- de veestapel te vaccineren zonder te worden getroffen door handelssancties.

Varkenshouderij

De varkenshouderij krijgt weinig steun van de EU: alleen steun voor opslag in tijden van lage prijzen en steun voor bestrijding van dierziekten. De indirecte steun in de vorm van heffingvrije import van graanvervangers, waarvan de Nederlandse varkenshouders via Rotterdam sterk hebben geprofiteerd, is aanmerkelijk geslonken als gevolg van de verlaging van de graanprijs na 1992. Mogelijk zal de EU ook haar aandeel in de kosten van dierziekten terugschroeven. De Nederlandse overheid heeft dat al gedaan. De spagaat waarin varkenshouders zitten wordt met dat alles niet verkleind. De sector heeft geen goede kansen op duurzame ontwikkeling omdat zij:

- geen goed imago heeft, als gevolg van mestoverschotten, calamiteiten met dierziekten en gebrekkige leefomstandigheden van de dieren. Dat imago zal er niet beter op worden als de varkenshouderij gaat clusteren op bedrijventerreinen of in varkensflats;
- moeite zal hebben weg te komen uit het bulksegment, waarin de concurrentie uit midden- en oosteuropese landen sterk zal toenemen, en dus weinig kans maakt op hogere toegevoegde waarde;
- geen goede kansen heeft op nichemarkten: er is wel vraag naar biologisch vlees, maar slechts een beperkt deel van het varken is als zodanig verhandelbaar en dat deel moet dan de meerkosten van het hele dier goedmaken. Ook voor streekeigen varkensvlees lijken de kansen beperkt, omdat de sector geen aantrekkelijk landschap oplevert. De ruimte voor scharrelvarkens die buiten lopen zal beperkt zijn vanuit overwegingen van ammoniak, diergezondheid en landschap;
- weinig mogelijkheden heeft voor groene diensten, met uitzondering van hergebruik van plantaardige reststoffen, maar dat doet zij nu al op grote schaal.

Aannemelijk is dat de sector fors zal krimpen, mogelijk zal halveren, en dat een tweedeling zal optreden tussen een biologisch segment en een groot, regulier segment waarin de varkens wel stro krijgen, maar niet buiten lopen⁵⁹. In het reguliere segment zal mogelijk clustering op bedrijventerreinen plaatsvinden.

⁵⁹ Een hoopgevend recent initiatief is een Brabants varkensbedrijf waarin de dieren stro krijgen en waar voorbijgangers naar binnen kunnen kijken via een skybox.

Van groot belang wordt of de WTO de EU voldoende ruimte biedt om:

- hormoonvlees van de markt te weren of labeling te eisen;
- als de EU hoge eisen aan dierenwelzijn stelt, de meerkosten daarvan te compenseren;
- de varkensstapel te vaccineren zonder dat zware handelssancties volgen.

Akkerbouw

De akkerbouw krijgt ongeveer 40% van de Europese steun voor de landbouw. De prijssteun wordt verder afgebouwd en wordt vervangen door inkomenssteun. Ook die inkomenssteun zal, zo is aangekondigd door de EU landbouwministers, worden verminderd. Uiteindelijk zullen akkerbouwers dus moeten concurreren op basis van wereldmarktprijzen. De akkerbouw heeft in Nederland geen goede kansen op duurzame ontwikkeling omdat zij:

- een relatief hoge kostprijs heeft;
- moeite heeft weg te komen uit het bulksegment, waarin de concurrentie uit midden- en oosteuropese landen sterk zal toenemen. Wel lijkt er nog enige ruimte voor streekproducten (zie box over gerstebier) en biologische teelt;
- wel enige, maar geen grote mogelijkheden heeft voor groene en sociale diensten in de sfeer van landschap en biodiversiteit, groene energie en recreatie.

Van groot belang wordt of de WTO de EU voldoende ruimte biedt om:

- groene toeslagen te geven. De kans daarop is groot;
- genetisch gemodificeerde gewassen van de markt te weren of verplichte labeling te eisen.

Glastuinbouw

De glastuinbouw krijgt weinig steun van de EU. Er is een importquotumregeling voor tomaten, een regeling om telersverenigingen te steunen en een regeling voor promotie van bloemen. De sector concurreert nu al op basis van wereldmarktprijzen.

De sector heeft in Nederland goede kansen op duurzame ontwikkeling omdat zij:

- een sterke concurrentiepositie heeft;
- verse producten produceert dicht bij grote stedelijke centra.

De productie is niet duurzaam waar het gaat om bestrijdingsmiddelen, hoewel de biologische gewasbescherming sterk is ontwikkeld, althans in de groententeelt. Ook energiegebruik en CO₂-productie zijn een probleem, hoewel de sector al veel gebruik maakt van warmte/kracht koppeling. De sector moet rekening houden met een hogere gasprijs, onder druk van NMa en Europese Commissie.

Van groot belang wordt of de WTO de EU voldoende ruimte biedt om:

- vrijwillige labels te ontwikkelen die het mogelijk maken hoge eisen aan duurzaamheid op de markt te verzilveren;
- genetisch gemodificeerde gewassen van de markt te weren of verplichte labeling te eisen.

Bollenteelt

De bollenteelt krijgt geen steun van de EU. De sector concurreert nu al op basis van wereldmarktprijzen. Zij is mondiaal een bijna-monopolist.

De concurrentiekracht van de sector is sterk. Maar haar Achilleshiel is het intensieve gebruik van bestrijdingsmiddelen. De beste kansen maakt de sector als zij een aanmerkelijk deel van haar forse revenuen investeert in het duurzaam maken van de productie.

Het beleid van de WTO en de EU lijkt voor de bollensector van minder belang. Wel is te verwachten dat als het handelsbeleid verder liberaliseert, meer landen zich op de bollenteelt zullen gaan storten. Dat zal de sector dwingen tot concurrentie, ook op het gebied van duurzaamheid.

Bronnen

- Anonymus (2000). *New flora and fauna for old*. Economist, 23 december.
- Brinkhorst, L.J. (2001). Brief met kabinetsreactie op rapport denkgroep-Wijffels. Den Haag, 7 september.
- Denkgroep-Wijffels (2001). Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector. Den Haag, mei 2001.
- De Vries, G.J.H., N.Middelkoop & W.J. van der Weijden (1997). Milieuprestaties van EKO-landbouw. CLM-rapport 325, Utrecht.
- Europese Commissie (2001). *A sustainable Europe for a better world: a European Union strategy for sustainable development - The Commission's proposal to the Gothenburg European Council*. Brussel.
- Hin, K.J. & G.Verschuur (in voorbereiding). Handelsbeleid schaadt derde wereld en dierenwelzijn.
- Kloen, H., e.a. (CLM 500-2001). Perspectieven voor het landschap - Behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap. CLM/Alterra, CLM-rapport 500, Utrecht.
- Kol, J. (2001). Waarheen met de Europese landbouw? Internationale Spectator nr. 9: 440-446.
- Künast, Renate (2001). *Germany's ideas about a new European Agricultural Policy*. Lezing op conferentie *Where next for European agriculture?* Londen, 17 juli 2001.
- Ministerie van LNV (2000). Voedsel en Groen. Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001). Een wereld en een wil - Werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001). Ruimte maken, ruimte delen - 5e Nota over de Ruimtelijke Ordening. Den Haag.
- Monteny, G.J., J. Huis in 't Veld, G. van Duinkerken, G. André & F.C. van der Schans (2001). Naar een jaarrond-emissie van ammoniak uit melkveestallen. IMAG, Wageningen.
- OECD (2001). *Multifunctionality - towards an analytical framework*. Parijs, 2001.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2001). Kansen voor biologische landbouw. RLG, Den Haag.
- Seegers, S., P.C. Leendertse & G.A. Pak (1998). Gewasbescherming met een effectief pakket – Een aanpak voor nieuw beleid. CLM-rapport 400, Utrecht.
- Stortelder, A.H.F e.a. (2001). Boeren voor natuur - De slechtste grond is de beste. Alterra, Wageningen.

Terwan, P., W.J. van der Weijden & S. Seegers (2000). Groene concurrentie in en rond de land- en tuinbouw. CLM-rapport 469, Utrecht.

Van Amstel, A.R., e.a. (1987). Exportlandbouw in de Derde Wereld en de effecten op natuur en milieu. IVM-VU, Amsterdam.

Van der Weijden, W.J. & G.J.W.M. Korst (1995). Overeenkomsten tussen agrarische sector en milieuorganisaties. CLM-rapport 192, Utecht.

Van der Weijden, W.J. & A. Kool (2001). Melkveehouderij kan bijdragen aan goed klimaat. Agrarisch Dagblad 13 juli.

Verhaegh, A.P. (1996). Efficiëntie van energie en gewasbeschermingsmiddelen tomaten en rozen in kassen - Nederland, Israel, Spanje en Marokko. LEI-DLO, Den Haag.

Verschuur, G.W., & G. van der Bijl (2000). Milieuvriendelijke landbouw - wat speelt er in de WTO. CLM-rapport 461, Utrecht.

Verschuur, G.W. & E.A.P. van Well (2001) *Stimulating organic farming in the EU with economic and fiscal instruments*. CLM-rapport 503, Utrecht. organic.aber.ac.uk/stats.shtml.

Vorley, B (2001). Race to the Top - Tracking supermarket progress towards a greener and fairer food system. IIED, Londen.

Deze publicatie (CLM 513 - 2001) kunt u bestellen bij het CLM.
Tel. (030) 244 13 01, fax (030) 244 13 18, e-mail clm@clm.nl of
Postbus 10015, 3505 AA Utrecht. De kosten zijn f 32,50
(EUR 14,75). Op verzoek zenden wij een volledig overzicht van on-
ze publicaties. Het rapport is kostenloos te downloaden via
www.clm.nl.

Lay-out:	Francien de Groot
Druk- / kopieerwerk:	MultiCopy, Utrecht Centrum
Eerste druk:	ex.100