

# Liberaal landbouwbeleid en verduurzaming gaan niet samen

De Nederlandse boeren dreigen in een val te lopen. Om onder de toelaatbare milieugrenzen te blijven, die nu eenmaal niet voortdurend verlegd kunnen worden, moeten zij maatregelen nemen die niet via de markt terugverdiend kunnen worden. Ondertussen lobbyt Nederland in Europa voor liberalisering van het landbouwbeleid, waardoor ook publieke steun zou wegvallen.

## IN HET KORT

- Nederland bedingt in Europa kortingen op het gemeenschappelijke landbouwbeleid, waardoor inkomenssteun wegvalt.
- Zonder voldoende subsidies wordt het voor boeren zeer lastig om duurzaam te produceren en tevens te kunnen rondkomen.
- Een eerlijk Nederlands landbouwbeleid moet niet tegelijkertijd ultraliberaal beleid en verduurzaming willen nastreven.

## ANDRÉ KOLODZIEJAK

Econoom van de Europese Commissie

Het is hoog tijd voor verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Niemand zal ontkennen dat in ons land de boeren behoren tot de top-uitstoters van stikstof (63 procent) en CO<sub>2</sub> (14 procent) (EC, 2019a). Ook zal niemand ontkennen dat met name de veeteeltsector op de wettelijke en maatschappelijke grenzen is gestuit. Dat de biodiversiteit, waarvoor internationale regels gelden, in het gedrang komt, dat de verontreiniging van lucht en water de EU-standaarden wat betreft de richtlijnen voor water, nitraat en luchtkwaliteit overstijgt en dat er tegemoet dient te worden gekomen aan de maatschappelijke wens voor meer dierenwelzijn.

De Nederlandse landbouwsector slaagt er echter nog maar moeizaam in om te verduurzamen. Aan de ambities ligt het niet. Vanuit een in 2008 ontwikkelde visie voor de veeteeltsector ondertekenden in 2009 de overheid en negen sectororganisaties de Uitvoeringsagenda Duurza-

me Veehouderij in 2023 (Samenwerkingsverband Duurzame Veehouderij, 2009). De agenda vermeldde vijftien prioritaire ambities, waarvan het terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen en het reduceren van broeikasgasemissies nummer 1 en 2 waren.

De ambities leidden echter nog niet tot een groot-schalige implementatie van milieumaatregelen. En daar speelt het tegenstrijdige Nederlandse beleid in zowel eigen land als in Europa een grote rol in, zoals ik in dit artikel zal illustreren.

## Weinig implementatie van milieumaatregelen

In 2016 concludeerde de Sociaal-Economische Raad (SER) in een evaluatie dat, ondanks de veelheid van initiatieven, de vooruitgang in elk van de subsectoren onvoldoende was. Als redenen werden genoemd de gefragmenteerde coördinatie, het gebrek aan vasthoudendheid en *last but not least* het gebrek aan financiële aanmoediging (SER, 2016). De SER deed daarom onder andere de aanbeveling om een adequaat financieel kader te ontwikkelen.

Ook de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) concludeerde in datzelfde jaar dat het reduceren van methaan-emissies in de veehouderij tot dan toe geen succes geweest was (RVO, 2016). Een geleidelijke uitbreiding van de koeienpopulatie sinds 2006, en een snellere stijging sinds het einde van de melkquota, gingen gepaard met een bijna gelijke stijging van de methaanemissies. Deze conclusie van de RVO kan naar het heden worden doorgetrokken (EC, 2019). Er zijn veel duurzame productiemethoden bekend (Lesschen en Kuikman, 2017), maar het schort aan de implementatie (tabel 1).

Een meerjarig overheidsproject gericht op de praktijktoepassingen van de beschikbare emissie-reducerende technieken kwam eveneens tot de conclusie dat er geen verbetering op noemenswaardige schaal had plaatsgevonden, en dat deze pas te verwachten was bij

Dit artikel vertolkt niet noodzakelijkerwijs de visie van de Europese Commissie

voldoende regelgeving, financiële ondersteuning, opleiding en bewustwording (Šebek et al., 2015).

Tegelijkertijd zijn de boeren boos, omdat er wel veel eisen aan ze worden gesteld wat betreft verduurzaming, waar de markt niet voor betaalt. Dat leidt tot grote protesten, waarbij de boeren wijzen op het gevaar voor hun bestaanszekerheid en de grote rol die ze spelen in de voedselvoorziening en de economie (EC, 2020a).

De klem waarin de boeren zitten – het moeten verduurzamen zonder dat de markt hiervoor betaalt – wordt versterkt door het tegenstrijdige beleid van de Nederlandse overheid.

### Tegenstrijdig beleid

De Nederlandse overheid preekt namelijk in eigen land verduurzaming, maar wil in Brussel een forse korting op de landbouwsubsidies. Liberaal landbouwbeleid en verduurzaming gaan echter niet samen. Verduurzaming kost geld, en als dit niet op de markt te verdienen is, is inkomenssteun – uit Europa of van de nationale overheid – onontbeerlijk.

De inkomenssteun wordt echter steeds verder afgebouwd onder druk van de vrekkige vier (Nederland, Oostenrijk, Zweden en Denemarken). De landbouwsubsidies dienen volgens de Nederlandse overheid gekort of afgeschaft te worden, met als redenatie dat die alleen boeren in andere landen zouden helpen. En Nederland maakt, anders dan andere landen, geen gebruik van de innovatieve Europese klimaatmaatregelen onder de zogenaamde tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – het Plattelandsontwikkelingsprogramma.

Nu de Europese steun sinds 2003 grotendeels niet meer op productie maar op grond gegeven wordt, is het produceren om subsidies te verwerven echter allang verdwenen. Hetzelfde geldt goeddeels voor de steun aan agrarische activiteit waarvoor de klimatologische omstandigheden elders veel gunstiger zijn, zoals bijvoorbeeld voor vlas (EC, 2005). Bovendien zijn de subsidies inmiddels in belangrijke mate gekoppeld aan milieuprestaties, en het is daarom onduidelijk wat Nederland met korting wil bewerkstelligen.

Desalniettemin bereikten de vrekkige vier bij de onderhandelingen over de meerjarenbegroting van de Europese Unie 2021–2027 een korting van circa tien procent oftewel 60 miljard euro op de landbouwuitgaven ten opzichte van het voorstel van de Europese Commissie.

Een logisch gevolg van een extreem marktbeleid is verplaatsing van de productie naar elders in Europa waar

de milieukosten lager zijn. De Nederlandse boeren kunnen niet zonder inkomenssteun aan de milieu-eisen voldoen, en tegelijkertijd ook zichzelf een goed inkomen verschaffen. In landen met een minder strenge wetgeving kan men dan nog wel genoeg verdienen. Om grootschalige verplaatsingen uit Nederland van milieubelastende agrarische activiteit tegen te gaan, is het nodig dat de boeren beloond en financieel ondersteund worden bij het bereiken van een milieuvriendelijkere productie. Ondanks de krokodillentranen van de Nederlandse overheid over het boerenleed geldt dat er voor elke Nederlandse boer tien anderen in het buitenland zijn.

Het merendeel van de Europese boeren komt zelfs al niet rond met de inkomenssteun van de EU, laat staan dat ze nog kunnen investeren in verduurzaming. Toen de Nederlandse Eurocommissaris Mansholt, herenboer te Groningen, in 1962 het Europese landbouwbeleid lanceerde, was al duidelijk dat het commerciële laken nog maar gedeeltelijk het lichaam van de boer dekt (Van Merriënboer, 2019; Westerman, 2018). Het is sinds-

## Implementatie van technologische innovaties in de veeteelt en akkerbouw

TABEL 1

Stikstof-, methaan- en CO <sub>2</sub> -reducerende maatregel en klimaatadaptatie in de veeteelt	Implementatiegraad
Voer-toevoegingen om methaanemissies te reduceren	1–10%
Voer met laag stikstofgehalte om ammoniakemissies te reduceren	25–50%
Bemesting ondersteund met digitale technologie (bijv. met GIS of veldsensoren)	10–25%
Nitrificatie-remmers in de bodem	10–25%
Genetische gewasverbetering zoals verhoogde hittebestendigheid	1–10%
Irrigatie ondersteund door digitale technologieën bijv. met veldsensoren	1–10%
Stikstof-, methaan- en CO <sub>2</sub> -reducerende maatregel en klimaatadaptatie in de akkerbouw	Implementatiegraad
Bemesting ondersteund door digitale technologie	10–25%
Nitrificatiere-mmers in de bodem	10–25%
Vergroting van de hittebestendigheid door genetische gewasverbetering	1–10%
Vergroting van de droogtebestendigheid door genetische gewasverbetering	25–50%
Meer aangepaste agro-fenologie door genetische gewasbescherming	25–50%
Irrigatie ondersteund door digitale technologie	1–10%
Optimale irrigatiehulp-middelen	1–10%
Mobiele applicaties voor ziekteopsporing	10–25%
Informatiesystemen voor het gewasbeheer	25–50%
Biologische middelen voor plantbescherming	25–50%

Bron: EC (2019) | ESB

dien de doelstelling van dit beleid geweest om de boer een fair, met andere sectoren vergelijkbaar, inkomen te bezorgen. We zijn daarvan echter nog ver verwijderd.

Van de Europese boeren verdient 74 procent zelfs met de landbouwsteun (voor Nederland 367 euro per ha, in totaal circa 750 miljoen euro per jaar) niet een inkomen dat gelijk is aan de gemiddelde arbeidsproductiviteit in het betreffende land (EC, 2018a; EC, 2020b).

Voor de Nederlandse boeren, met hun relatief hoge productiviteit, is de situatie gunstiger en gaat het om 36 procent (Algemene Rekenkamer, 2019). Bij het laatstgenoemde percentage dient vermeld te worden dat de circa 11.000 Nederlandse akkerbouwers gemiddeld een veel lager inkomen hebben dan de overige agrariërs. In een topjaar zoals 2017 verdienen drie op de tien Nederlandse boeren minder dan het minimuminkomen; in gewone jaren is dat vier op de tien (Algemene Rekenkamer, 2019).

Van een inkomen dat gelijk is aan de gemiddelde arbeidsproductiviteit zijn we nog ver verwijderd. De Europese boeren verdienen voor hun werk maar 38 procent van de beloning die zij zouden ontvangen als ze dezelfde economische prestatie in een andere bedrijfstak zouden leveren (Genre et al., 2009).

### Gebrek aan marktmacht

Om de hun toekomstige beloning te innen hebben de boeren marktmacht nodig richting andere partijen in de keten, zoals supermarkten. Aan die marktmacht ontbreekt het boeren. En dus ook de mogelijkheid om de kosten van de transitie naar een duurzame productiewijze te verhalen op hun klanten (Polman en Jongeneel, 2020). De winst van de boeren wordt stelselmatig afgeroomd door hun afnemers en leveranciers, die wel de nodige marktmacht bezitten (EC, 2019b). Goede voornemens hebben nog niet meer opgeleverd dan het bestrijden van apert marktmisbruik – zoals van afnemers die te laat betalen (lees: ‘gerommel in de marge’).

Een nog niet door de Nederlandse overheid in Brussel naar voren gebrachte oplossing is om tegenover de *oligopsonistische* kartels van voedingsgiganten als Unilever en Nestlé en van supermarkten als Lidl, Albert Heijn, Jumbo en Plus (deze supermarkten zijn samen goed voor driekwart van de Nederlandse markt) ook een agrarisch kartel toe te laten. Organisaties van agrarische producenten krijgen dan een ontheffing van de mededingingsregels. In de hopensector wordt dit – weliswaar anders ingekleed – met succes toegepast tegenover de biergiganten. In deze sector waarvan de productie voor zeventig procent in handen van Duitsland is, kan

een termijncontract met een afnemer alleen gesloten worden met goedvinden van de sector (EC, 2013).

### Naar een eerlijk Nederlands landbouwbeleid

Er zijn twee oplossingen om de Nederlandse landbouwsector duurzamer te maken en om tegelijkertijd bestaanszekerheid te bieden. De eerste oplossing is om de subsidies aan boeren niet te korten, maar nog meer te richten op duurzaamheid dan gebeurd is bij de vergroeningsmaatregelen (EC, 2018b). De tweede is om agrarische kartels beperkt toe te laten, zodat boeren meer onderhandelingsmacht hebben richting afnemers. Ook denkbaar is een combinatie van beide oplossingen. Hoe dan ook, wat nodig is, is een eerlijk Nederlands landbouwbeleid dat niet ultraliberaal is maar wel verenigbaar met het bereiken van duurzaamheid en bestaanszekerheid voor de boeren.

### Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2019) *Rapport bij de Nationale Verklaring 2019*.
- EC (2005) *Evaluation de l'organisation commune de marché dans le secteur du lin et du chanvre*. Rapport final, september. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2013) *Evaluation of the CAP measures related to hops*. Final report, 7 december. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2018a) *EU farm economics overview based on 2015 (and 2016) FADN data*. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2018b) *Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013 concerning the greening in direct payments*, SWD(2018) 479 final. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2019a) *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2019b) *CAP specific objectives explained, Brief No.3, Farmer Position in Value Chains*. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2020a) *Netherlands: agriculture statistical factsheet*, juni. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- EC (2020b) *Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective viable food production*, november. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- Genre, V., K. Kohn en D. Momferatou (2009) *Understanding inter-industry wage structures in the euro area*. ECB Working Paper, 1022. Te vinden op [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu).
- Lesschen, J.P. en P. Kuikman (2017) *Klimaatmaatregelen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid*. Wageningen Environmental Research, Rapport 2803. Te vinden op [toekomstglb.nl](http://toekomstglb.nl).
- Merrienboer, J. van (2019) *Mansholt. Een biografie*, Utrecht.
- Polman, N. en R. Jongeneel (2020) Voor een natuurinclusieve landbouw zijn nieuwe verdienmodellen nodig. ESB, 104(47905), 96-101.
- RVO (2016) *De Nederlandse landbouw en het klimaat*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO-075-1601/BR-DUZA. Te vinden op [www.rvo.nl](http://www.rvo.nl).
- Samenwerkingsverband Duurzame Veehouderij (2009) *Uitvoeringsagenda voor een duurzame veehouderij in 2023*, 19 mei. Te vinden op [edepot.wur.nl](http://edepot.wur.nl).
- Šebek, L.B., R.M.A. Goselink, A.G. Evers et al. (2015) *Minder gasvormige emissies op melkveebedrijf: praktijkervaringen met voer- en diermanagement als sturing voor methaan en ammoniak*. Wageningen UR Livestock Research, Rapport 75. Te vinden op [edepot.wur.nl](http://edepot.wur.nl).
- SER (2016) *Versnelling duurzame veehouderij*. SER Advies 16/06.
- Westerman, F. (2018) *De graanrepubliek*. Amsterdam: Querido Fosfor.