

# Milieueisen steeds belangrijker in de landbouw

De overheid speelt van oudsher een grote rol in de landbouwsector. Wel verschuift de focus de laatste decennia: de rol van het Europese steunbeleid neemt af, terwijl milieueisen een steeds grotere rol spelen.

## IN HET KORT

- De Europese inkomenssteun voor boeren heeft nog maar een beperkte invloed op de Nederlandse landbouwproductie.
- De milieuwetgeving beperkt de productie en dwingt schaalvergroting af.
- Biologische landbouw is in Nederland beperkt door de hoge kostprijs van grond en arbeid.

## JACK PEERLINGS

Universitair  
hoofddocent bij  
Wageningen Uni-  
versity & Research  
(WUR)

**R**ecente politieke discussies in Nederland om extra milieumaatregelen op te leggen aan de sector in het kader van Europese richtlijnen hebben geleid tot grootschalige boerenprotesten in 2019 en 2020. Knelt die milieuwetgeving inderdaad? Dit artikel richt zich op de gevolgen van het landbouwbeleid voor de productie en de bedrijfsstructuur in de veehouderij en glastuinbouw, de belangrijkste Nederlandse landbouwsectoren.

## Omvang sector en beleid

De bijdrage van het agrocomplex – het geheel van de primaire landbouw, toelevering, verwerking en distributie – aan de Nederlandse economie bedroeg in 2017 circa 51 miljard euro (CBS, 2020a). Dat is 6,4 procent van het bruto binnenlands product. 20 miljard daarvan hangt samen met de verwerking van geïmporteerde grondstoffen, zoals tabak en cacao. De overige 31 miljard zijn verbonden met de land- en tuinbouwproductie in Nederland. Tabel 1 geeft het belang van de landbouwdeelsectoren in het agrocomplex weer, zowel naar toegevoegde waarde als naar werkgelegenheid. Hieruit blijkt

dat in Nederland de grondgebonden en intensieve veehouderij de belangrijkste sectoren zijn, gevolgd door de glastuinbouw.

Wanneer we spreken over het Nederlandse landbouwbeleid dan hebben we het voornamelijk over het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB; zie ook Bos (2020), in dit dossier) en over de concrete toepassing daarvan in Nederland. Naast dit Europese landbouwbeleid heeft ook andere regelgeving grote invloed op de landbouwsector, met name de Europese richtlijnen met betrekking tot het milieu die beperkingen opleggen aan de uitstoot van stikstof en fosfaat uit dierlijke mest (CBS, 2020b).

## Prijssteun voor de veehouderij

Het prijs- en inkomensbeleid (de eerste pijler van het GLB) begon met prijssteun (1958–1992) voor sectoren zoals zuivel en rundvlees, en ging – via aan productie gekoppelde inkomenssteun (1992–2003) – over tot de ontkoppelde inkomenssteun die onder voorwaarden wordt verstrekt (vanaf 2003). Deze ontkoppelde steun komt in de praktijk neer op toeslagen per hectare landbouwgrond, onafhankelijk van wat en hoeveel er op die grond wordt geproduceerd. Er zijn dus niet langer prikkels vanuit het GLB om meer melk of rundvlees te produceren. In andere sectoren, zoals de varkens- en pluimveehouderij, heeft het GLB zich altijd al grotendeels beperkt tot invoertarieven en tariefcontingenten, of invoerquota die volgen uit internationale handelsafspraken.

Prijssteun heeft geleid tot een stijging van de productie, intensivering van de landbouw en negatieve externe effecten. De stijging in productie leidde tot, onder andere, de zogenaamde melkplassen en boterbergen in de Europese zuivelsector. Het beleid heeft de vooropgestelde doelstelling van voedselzekerheid dus ruimschoots gehaald, maar niet zonder bepaalde onvoorziene, negatieve gevolgen.

Om de overschotten af te bouwen werden er voor melk productiequota ingevoerd, en werd de prijssteun

sinds begin jaren tachtig geleidelijk afgebouwd. Figuur 1 geeft de evolutie weer van de totale melkproductie in Nederland, in de periode voor en na de invoering van de melkquota (1984). De figuur geeft duidelijk weer dat de melkleveringstoename succesvol is afgeremd door de invoering van de melkquota in 1984 (verticale lijn).

Met het nagenoeg verdwijnen van de prijssteun voor melk is er ook geen reden meer voor de inperking van de productie door middel van melkquota. Deze zijn dan ook afgeschaft in 2015. Figuur 1 toont dat de melkproductie in Nederland sinds 2015 weer toegenomen is (van 12,5 miljoen ton in 2014, tot een hoogtepunt van 14,3 miljoen ton in 2016 en 2017).

De gestegen melkproductie heeft geleid tot een overschrijding van de door de EU vastgestelde fosfaat- en stikstofplafonds in de melkveehouderij. Als reactie daarop zijn er per 1 januari 2018 fosfaatrechten ingesteld (en gekort) die ervoor hebben gezorgd dat de stikstof- en fosfaatproductie weer gedaald is tot onder de door de EU gestelde normen. Dit heeft vanaf 2018 ook geleid tot een daling van de melklevering.

### Structuurverandering door strengere eisen

Het Europese prijs- en inkomensbeleid is voor Nederland minder relevant geworden. Dit kan echter niet gezegd worden van het beleid met betrekking tot het milieu, klimaat, dierenwelzijn en het landschap. We worden rijker, en stellen steeds hogere eisen aan onze leefomgeving. Dat geldt voor alle agrarische sectoren, maar in het bijzonder voor dierlijke productie.

De milieuproblematiek heeft vanaf de jaren tachtig geleid tot een complexe regelgeving. Onderdeel van die regelgeving zijn de in 1998 ingestelde varkens- en pluimveerechten. Deze betekenen, tezamen met de fosfaatrechten, productiequota voor de Nederlandse varkenshouderij, pluimveehouderij en melkveehouderij. De regering heeft de wens geuit om, in het kader van het stikstofbeleid, het aantal rechten en dus de productie te doen dalen. Productierechten en fosfaatrechten zijn geen EU-beleid maar vloeien daar wel uit voort (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water en dergelijke).

De landbouw wordt gekenmerkt door een snelle technologische vooruitgang die in combinatie met een achterblijvende vraag leidt tot een continue druk op prijzen en inkomens, die bedrijven dwingt om te kiezen tussen schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging. Daarnaast hebben de steeds toenemende eisen met betrekking tot milieu, klimaat, dierenwelzijn en landschap aan de schaalvergroting een impuls gegeven om de door het

beleid gestegen vaste kosten per eenheid product te verlagen. Tabel 2 toont de evolutie van het aantal bedrijven, de productie (aantal dieren) en de gemiddelde productie per bedrijf in de dierlijke productiesectoren. Ondanks een continue daling in het aantal bedrijven is er door een voortgezette schaalvergroting geen sprake van een productiedaling.

**Belang van de landbouwsector in Nederland, 2017**

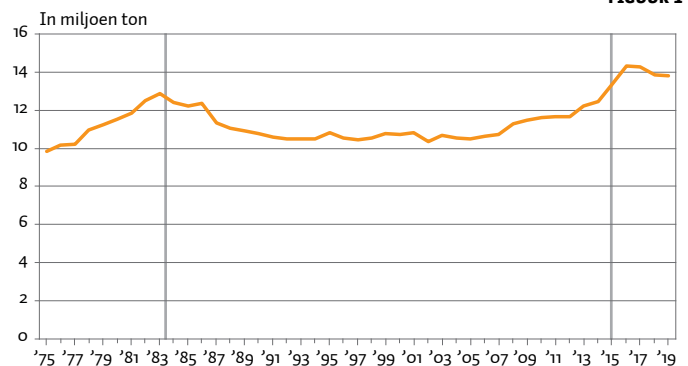
TABEL 1

	Distributie	Verwerking	Primair	Toelevering	Totaal
<b>Toegevoegde waarde (mld euro)</b>					
Opengronds tuinbouw	0,1	0,1	1,9	0,9	3
Glastuinbouw	0,2	0,1	4,9	1,7	6,9
Akkerbouw	1,1	1,4	1,2	1,5	5,2
Grondgebonden veehouderij	0,8	1,8	2,1	4	8,7
Intensieve veehouderij	0,5	1,9	0,9	3,2	6,5
Visserij	0	0	0,4	0,1	0,5
<b>Werkgelegenheid (x 1.000)</b>					
Opengronds tuinbouw	0,3	1,5	25,4	11,4	38,6
Glastuinbouw	2,3	1,5	46,1	18,9	68,8
Akkerbouw	12	14,9	16,9	17,8	61,6
Grondgebonden veehouderij	6,6	21,3	56,4	51,1	135,4
Intensieve veehouderij	4,9	24,8	16,5	40,9	87,1
Visserij	0,3	0,5	3	1,2	5

Data: Agrimatie | ESB

**Melkproductie in Nederland, 1975–2019**

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

## Bedrijfsstructuur in de dierlijke sectoren in Nederland, 2000–2019

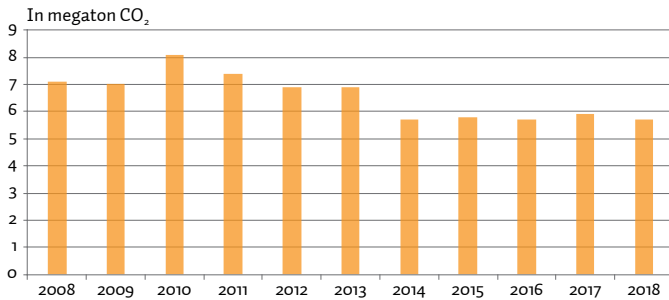
TABEL 2

	2000	2005	2010	2015	2019
<b>Aantal landbouwbedrijven</b>					
met melk- en kalfkoeien	29.466	23.527	19.805	18.265	16.260
met varkens	14.523	9.686	7.030	4.928	4.087
met kippen	3.860	2.841	2.431	2.049	1.765
<b>Aantal dieren (x 1.000)</b>					
Melk- en kalfkoeien (≥ 2 jaar)	1.504	1.433	1.479	1.622	1.578
Varkens	13.118	11.312	12.255	12.603	12.269
Kippen	104.015	92.914	101.248	106.763	101.741
<b>Productiegrootte</b>					
Koeien per bedrijf	51	61	75	89	97
Varkens per bedrijf	903	1.168	1.743	2.557	3.002
Pluimvee per bedrijf	26.947	32.705	41.649	52.105	57.644

Data: CBS en LEI | ESB

## CO<sub>2</sub>-emissies door de Nederlandse glastuinbouw, 1990–2018

FIGUUR 2



Data: CBS en Agrimatie | ESB

### Veehouderij

De fosfaatrechten zijn succesvol in het terugdringen van zowel de stikstof- als fosfaatproductie in de melkveehouderij; zo daalde de fosfaatproductie van 92,7 miljoen kg in 2015 naar 78,7 miljoen kg in 2018, een daling met vijftien procent. Voor de andere dierlijke sectoren is door de dierrechten de mestproductie nagenoeg gelijk gebleven in de afgelopen jaren.

### Glastuinbouw

Maatschappelijke eisen ten aanzien van de productie spelen niet enkel een rol in de ontwikkelingen van de dierlijke sectoren, maar ook in de voor Nederland belangrijke glastuinbouw. Ook deze sector wordt in toenemende mate verplicht om investeringen te doen

die gericht zijn op klimaat- en energiedoelen. Zo moeten vanaf 2020 alle nieuwe kassen klimaatneutraal zijn en hebben overheid en sector een CO<sub>2</sub>-emissieplafond afgesproken van 4,6 megaton (Dijksma, 2013; EZ, 2017).

Figuur 2 toont dat in de periode 2014–2018 de CO<sub>2</sub>-productie vrijwel gelijk bleef (5,7 megaton in 2018), en dat de productie dus boven het emissieplafond zit. Dit is een resultante van een groeiend energiegebruik per vierkante meter en van meer elektriciteitsproductie door glastuinbouwbedrijven door het gebruik van warmte-kranchkoppeling, bedoeld voor de verkoop. Daarnaast is er sprake van een reductie in het energiegebruik door krimp van het areaal en het gebruik van meer duurzame energie. Het beleid haalt zijn doelstelling dus niet.

De toegenomen milieueisen, grote internationale concurrentie, schaarse ruimte en schaalvoordelen hebben geleid tot een afname van het glasareaal in de afgelopen decennia en een nog sterkere daling van het aantal bedrijven. Er is geen agrarische sector waar de schaalvergroting zo sterk is als in de glastuinbouw; zo daalde het aantal glastuinbouwbedrijven in de periode 2000–2018 van 11.056 tot 3.184, een jaarlijkse afname van 7,2 procent per jaar. De productie is ondanks het kleinere areaal sterk gestegen door de relatief hoge toename van de productiviteit.

### Biologische landbouw

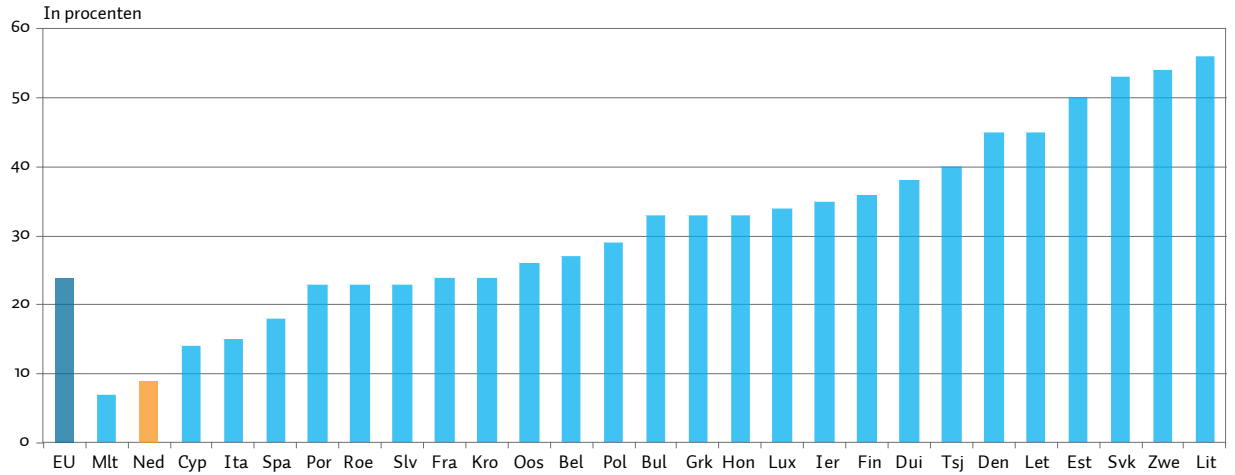
De biologische landbouw blijft in Nederland achter in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland. Zo was in Duitsland, in 2019, 12,5 procent van de bedrijven biologisch, in Nederland was dit 4,1 procent. De biologische landbouw is relatief grond- en arbeidsintensief, wat de reden is dat Nederland hier geen comparatief kostenvoordeel heeft door de hoge grondprijzen en dure arbeid. Het is hierdoor ook niet te verwachten dat in de toekomst de biologische landbouw in Nederland nog een groot aandeel in de totale landbouwproductie krijgt.

### Europese vergelijking

Ten opzichte van andere Europese landen wordt de Nederlandse landbouwsector gekenmerkt door een hoge productiviteit en een sterk innovatief karakter, wellicht mede door de schaarse ruimte ervoor en de grote maatschappelijke druk erop. Verder zijn de directe inkomstenstoeslagen uit het GLB in Nederland slechts in beperkte mate van belang doordat belangrijke secto-

**Aandeel van de directe inkomenssteun in het agrarisch factorinkomen<sup>1</sup>, 2018**

FIGUUR 3



<sup>1</sup> Het agrarische factorinkomen is het inkomen uit landbouwactiviteit dat gebruikt wordt voor de vergoeding van geleasede of gehuurde productiefactoren (kapitaal, lonen en pacht) en eigen productiefactoren (kapitaal, arbeid en grond).

Data: DG AGRI | ESB

ren, zoals de tuinbouw en intensieve veehouderij, geen aanspraak maken op deze toeslagen en de akkerbouw en melkveehouderij relatief efficiënt zijn – waardoor inkomensvoelers van minder belang zijn. Dit is anders in een groot deel van de overige EU-lidstaten. Figuur 3 toont dat het aandeel van directe inkomensvoelers in het gemiddelde landbouwinkomen in Nederland slechts 9 procent bedraagt, wat ver onder het Europese gemiddelde van 24 procent ligt.

De transitie van prijssteun naar ontkoppelde toeslagen en de afschaffing van melk- en suikerquota heeft dan ook sterk uiteenlopende gevolgen gehad in de EU: enerzijds ontvolking en een extensivering van de landbouwproductie in het oosten en het zuiden van de EU, en anderzijds intensivering en schaalvergroting in het noorden en westen. Hoewel de landbouw ook in andere landen te maken heeft met toenemende maatschappelijke eisen, is de druk op de Nederlandse landbouw relatief groot door de hoge bevolkingsdichtheid en inkomens.

**Toekomst**

Door het beperkte belang van de inkomensvoelers voor de Nederlandse landbouwsectoren is er de Nederlandse wens tot een verdere afbouw van de toeslagen, om deze vervolgens voor andere doeleinden in te zetten, bijvoorbeeld door de hoogte van de steun te laten bepalen door een puntensysteem (hoe milieuvriendelijker, hoe meer steun). Nieuw EU-beleid voor de periode

2021–2028 laat echter nog op zich wachten. Nederland heeft niet veel invloed op de totstandkoming daarvan en heeft er ook relatief weinig belang bij, anders dan zijn streven de financiële bijdrage aan de EU beperken. De verwachting is dat de ontkoppelde toeslagen blijven dalen en dat landen meer ruimte krijgen om voorwaarden te stellen aan de steun. Tegelijkertijd zal voor de Nederlandse landbouw het beleid ten aanzien van milieu en landschap naar verwachting steeds beperkender worden, maar deze druk komt vooral vanuit de Nederlandse samenleving.

**Literatuur**

Bos, M. (2020) Maak Europese inkomens-steun landbouw gericht via nationaal beleid. ESB, 4791S(105), 77–81.  
 CBS (2020a) *De landbouw in de Nederlandse economie*, 7 mei. Publicatie te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).  
 CBS (2020b) *Minder vee zorgt voor minder stikstof en fosfaat in mest*, 30 januari. Publicatie te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).  
 Dijkzma, S.A.M. (2013) *Beleidsbrief tuinbouw*. Kamerbrief, 21 oktober. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).  
 EZ (2017) *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020. (Glas)tuinbouw*. Tweede Kamer 2016/2017, 32813, nr. 149, 6 juli. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](http://zoek.officielebekendmakingen.nl).