

LBI Appreciatie concept- Landbouwakkoord



© 2023 Louis Bolk Instituut

LBI Appreciatie concept-Landbouwakkoord

Ilse Geijzendorffer, Nick van Eekeren, Peter Keijzer, Chris Koopmans, Boki Luske, Jeroen Pijlman, Udo Prins, Bart Timmermans, Jan-Paul Wagenaar en Jan de Wit (DWC Advies)

DISCLAIMER

Deze expertanalyse heeft onder grote tijdsdruk moeten plaatsvinden. Het LBI publiceert daarom deze appreciatie onder voorbehoud en er kunnen geen rechten aan worden ontleend. Door de tijdsdruk heeft deze analyse mogelijk niet de gebruikelijke kwaliteit die het LBI nastreeft. Ondanks zorgvuldige uitvoering van de analyse, achtergrond onderzoek en kwaliteitscontrole kunnen er onjuistheden in zijn geslopen.

www.louisbolk.nl

info@louisbolk.nl

T 0343 523 860

Kosterijland 3-5

3981 AJ Bunnik

 @LouisBolk

Louis Bolk Instituut: Onderzoek en advies ter bevordering van duurzame landbouw, voeding en gezondheid

Inhoud

Beschrijving van de opdracht	1
Inhoud van deze appreciatie	1
1 Analyse voor biologische en natuurinclusieve kringlooplandbouw	2
1.1 Definities en doelbereik	2
1.2 Doelbereik versus investering	3
1.3 Grond en monofunctioneel ruimte gebruik	6
1.4 De duurzaamheidsstandaard van producten	8
2 Mogelijkheden voor meer doelbereik Landbouwakkoord	9
2.1 Intenties en consequenties	9
2.2 Doelbereik en herstel van vertrouwen	10
2.3 Instrumentarium	11
<i>De graslandnorm</i>	11
<i>Doelsturing via KPI's</i>	12
2.4 Systeemaanpak	13
3 Samenvattende appreciatie LBI op concept LA	15
3.1 Reflectie op Biologisch en Natuurinclusief	15
3.2 Aanvullende reflectie vergroting doelbereik concept LA	16

Beschrijving van de opdracht

Het secretariaat van het Landbouwakkoord heeft Wageningen University & Research (WUR), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Louis Bolk Instituut (LBI) gevraagd om een appreciatie op doelbereik uit te voeren op basis van een ontwerptekst van het Landbouwakkoord. De ontwerptekst van het Landbouwakkoord is een resultaat van de onderhandelingen die de afgelopen maanden zijn gevoerd en op een aantal belangrijke punten nu nog steeds aan de hoofdtafel lopen.

Het LBI is specifiek gevraagd om een appreciatie uit te voeren van de in het concept-Landbouwakkoord (concept-LA) opgenomen afspraken met een specifieke focus op 'natuurinclusieve kringlooplandbouw' en de biologische landbouw.

In aanvulling op deze opdracht heeft het ministerie van LNV namens het kabinet aan het LBI gevraagd om ook de maatregel: "aanscherping graslandnorm naar bijvoorbeeld 0,40 (t.o.v. graslandnorm 0,25/0,30/0,35)" mee te nemen in deze appreciatie.

Het LBI heeft deze appreciatie ingevuld door een kwalitatieve expertanalyse uit te voeren op basis van haar expertise en ervaringen met 45 jaar praktijkonderzoek op het gebied van "duurzame landbouw, voeding en gezondheid". Het LBI werkt vanuit een systeemvisie en met een integrale aanpak.

Inhoud van deze appreciatie

Dit document start met een analyse van het concept-LA vanuit het perspectief van de biologische landbouw en natuurinclusieve kringloop landbouw. Op basis van deze analyse worden vervolgens suggesties ter verbetering van doelbereik. Als laatste delen we een aantal bredere observaties ten opzichte van het concept-LA en vatten we onze bevindingen van de analyse samen.

1 Analyse voor biologische en natuurinclusieve kringlooplandbouw

1.1 Definities en doelbereik

Voor de biologische landbouw is sprake van een heldere definitie door wettelijke normen en een juridisch ingebed kader op Europees niveau. Zowel Europa als Nederland heeft daarnaast een ambitie voor wat betreft de areaalontwikkeling. Natuurinclusieve kringlooplandbouw is een diffuser begrip en in het concept-LA ontbreekt een definitie van natuurinclusieve kringlooplandbouw. Ook ambities ten aanzien van areaal natuurinclusieve kringlooplandbouw worden niet expliciet vermeld. Dit maakt een evaluatie op doelbereik vanuit het perspectief en ambities voor de natuurinclusieve kringlooplandbouw niet mogelijk.

In het concept-LA wordt zowel de 15%-arealdoelstelling van de biologische landbouw in 2030 benoemd en alsook de maatregelen van de overheid om de geformuleerde beleidsdoelen voor de biologische landbouw te halen (deels identiek aan het Nationale Actieplan¹ deels geconcretiseerd) (p. 73-74 concept-LA). Relevante knelpunten bij het realiseren van ambities en doelbereik per biologisch deelsector zijn geïdentificeerd en benoemd in de SWOT-analyse² en het rapport van de Algemene Rekenkamer³. Voor zover is na te gaan, zijn er geen expliciet nieuwe ondersteunende maatregelen opgenomen om de 15%-arealdoelstelling van de biologische landbouw in 2030 te realiseren. Een verdere analyse en aanvulling van maatregelen lijkt noodzakelijk om doelbereik te halen.

In Deel 2 van het concept-LA met sectorspecifieke afspraken is de biologische landbouw als een aparte sector opgenomen (p. 73). Aangenomen mag worden dat deze sector bij het realiseren van doelen leunt op de landbouwsectoren Akkerbouw, Vollegrondsgroente, Bollenteelt, Melkvee- en kalverhouderij. Uit de formuleringen per deelsector kan niet worden opgemaakt welk aandeel biologisch wordt nagestreefd, of bijvoorbeeld hoe omschakeling naar biologisch wordt gerealiseerd. Het formuleren van concrete doelen van omschakeling naar biologisch (hectares of aantallen bedrijven) per sector zou een sterke impuls geven aan de kans dat een areaalvergroting ook daadwerkelijk zal plaatsvinden.

Dit geldt in versterkte mate voor de natuurinclusieve kringlooplandbouw. Onduidelijk blijft via welke afspraken uit de deelsectoren Akkerbouw, (Glas)tuinbouw en Melkvee- en kalverhouderij een arealdoelstelling, of een daarmee samenhangend doelbereik wordt gerealiseerd.

Conclusie: Uit de tekst van het concept-LA en de daarin voorgestelde maatregelen wordt niet expliciet dat 15% areaal biologische landbouw in 2030 een gezamenlijk en centraal doel is en

¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/Inv-actieplan-biologische-landbouw

² www.louisbolk.nl/publicaties/swot-analyse-van-de-biologische-landbouw-met-kansen-voor-stimulering

³ www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2023/05/17/zorgen-over-effectiviteit-van-beleid-voor-biologische-landbouw

concrete vertaling van omschakelingsdoelen per sector ontbreekt. Een verdere analyse en aanvulling van effectieve sturingsmogelijkheden lijkt noodzakelijk om doelbereik van biologische landbouw te halen.

1.2 Doelbereik versus investering

Het concept-LA erkent in de tekst dat biologische landbouw een belangrijke bijdrage kan leveren in ecologische, economisch en maatschappelijk doelbereik. Echter in de tabellen met maatregelen (p. 57 concept-LA) staat nu bij systeeminnovatie (inclusief 15% biologisch areaal in 2030) 0% bijdrage ingevuld voor de stikstof- en klimaatdoelen. Op basis van de huidige verdeling van het areaal biologische landbouw over akkerbouw en veehouderij (op het moment 75% biologische melkveehouderij, Bron Agrimatie) en het recente rapport “Het perspectief van biologische landbouw” (Migchels et al., 2023⁴), zou een systeeminnovatie ingevuld met 10 of 15% areaal biologische melkveehouderij 1,62-3,17 Kton minder ammoniakuitstoot geven, zijnde 4-8% van 100% doelbereik. Hetzelfde geldt voor klimaatdoelen; op basis van de verdeling van het areaal biologische landbouw over akkerbouw en veehouderij en berekeningen van Migchels et al. 2023 (Het perspectief van biologische landbouw)(BIN 2017-2019 en sectorrapportage DZK) zou 0,37-0,72 Mton CO₂-eq kunnen opleveren, zijnde 7-16% van 100% doelbereik. Natuurinclusieve kringlooplandbouw wordt onder de algemene noemer “systeeminnovaties” meegenomen in het concept-LA. Omdat de definitie voor natuurinclusieve kringlooplandbouw sterk bepalend is voor welke vormen van bedrijfsvoering er onder vallen, is het bij het ontbreken van een definitie niet mogelijk om tot een dergelijke percentuele inschattingen te komen.

Gegeven deze bijdrage aan doelbereik is de relatieve financiële investering in “biologische landbouw” onder de algemenere categorie “systeeminnovaties” heel erg laag (0,55% van de totaal beschikbare financiële middelen) t.o.v. investeringen in stoppers en technologische maatregelen (resp. 50 en 22 %). Voor de maatregelen m.b.t. tot stoppers en technologische maatregelen, lijkt het relatieve financiële pakket gerelateerd te zijn aan de verwachte impact (zie Kader). Indien dezelfde lijn gevolgd wordt voor de biologische sector zou daarvoor plusminus 10% van de financiële middelen beschikbaar moeten komen tegen nu slechts 0,55%. Dit sluit ook aan bij de conclusies van de algemene Rekenkamer die in het verantwoordingsonderzoek naar de prestaties van het Ministerie van LNV in 2022⁵ aangeven dat er structureel veel meer geld nodig is voor afzetontwikkeling, expertise en onderzoek wil men de doelen rond biologische landbouw realiseren.

⁴ Migchels, G., I. de Jonge, M. Bracke, T. V. Vellinga, W. Sukkel, 2023. *De toekomst van biologische landbouw: kansen en belemmeringen; Duurzaamheidsprestaties voor klimaat, natuur en dierenwelzijn*. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1417.

⁵ www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2023/05/17/zorgen-over-effectiviteit-van-beleid-voor-biologische-landbouw

Hoeveel areaal en hoeveel bedrijven daadwerkelijk via deze systeeminnovaties zullen bijdragen aan doelbereik hangt af van het areaal en aandeel biologisch wat bereikt kan worden. Gangbare bedrijven die willen omschakelen naar biologische landbouw hebben grond nodig en zullen hiervoor ondersteuning nodig hebben (zie ook Paragraaf 1.3). Voor omschakeling naar biologische landbouw is nu 4.000 euro per bedrijf gealloceerd en voor de omschakeling naar een natuurinclusief bedrijf is 300.000 euro per bedrijf gealloceerd (Bijlage A – Financiële tabel- concept-LA). Tevens wordt een vergoeding van certificeringskosten van biologische bedrijven genoemd (p. 74 concept-LA), welke echter niet is opgenomen in het budget. Op basis van praktijkervaring mag worden verwacht dat de voorziene middelen onvoldoende zullen zijn om het voor boeren aantrekkelijk te maken om te schakelen naar biologische landbouw. De middelen voor natuurinclusieve kringloopbedrijven zijn fors, maar de aantallen bedrijven met 190 zeer gering. Voor bestaande biologische of natuurinclusieve bedrijven is met het voorziene maatregelenpakket niet heel veel steun te behalen en zal toegang tot grond en concurrentie voor geproduceerde producten (met duurzaamheidslabel) toenemen. Dit geeft een risico niet alleen voor het behalen van een areaal van 15% biologische landbouw, maar zelfs van het terugschakelen naar een gangbare praktijk en daarmee een mogelijke afname van het areaal biologische landbouw.

Conclusie: De bijdrage die de systeeminnovatie biologische landbouw kan leveren aan ammoniak en klimaat gerelateerd doelbereik (respectievelijk 4-8% en 7-16% van 100% doelbereik) wordt relatief van veel minder financiële middelen voorzien dan de bijdragen aan doelbereik van stoppers en technologische maatregelen. Het voorgestelde maatregelenpakket en de bijbehorende financiële middelen lijken aanvullend een potentieel remmend effect te hebben op het doelbereik van 15% biologische areaal in het Nationale Actieplan.

Relatieve financiële investering in doelbereik

In Tabel 1 hieronder is uit de tabellen (p. 54 en 59 concept-LA) het doelbereik van verschillende maatregelen weergegeven. In de tabellen met maatregelen (p57 concept-LA) staat nu bij systeeminnovatie (15% biologisch areaal) niets ingevuld voor bijdrage aan stikstof- en klimaatdoel. Op basis van de verdeling van het areaal biologische landbouw over akkerbouw en veehouderij (op het moment 75% biologische melkveehouderij, Bron Agrimatie) en berekeningen van de Migchels et al. 2023 (Het perspectief van biologische landbouw) zou systeeminnovatie ingevuld met 10 of 15% areaal biologische melkveehouderij 1,62-3,17 Kton minder ammoniakuitstoot geven, zijnde 4-8% van 100% doelbereik. Hetzelfde geldt voor klimaatdoelen; op basis van de verdeling van het areaal biologische landbouw over akkerbouw en veehouderij en berekeningen van Migchels et al. 2023 (Het perspectief van biologische landbouw) (BIN 2017-2019 en sectorrapportage DZK) zou 0,37-0,72 Mton CO₂-eq kunnen opleveren, zijnde 7-16% van 100% doelbereik. Deze cijfers zijn in grijs ingevuld in Tabel 1. In dezelfde Tabel is de indicatieve inschatting van de financiële middelen om deze maatregelen te financieren (Bijlage A- Financiële Tabel- concept LA) weergegeven.

Tabel 1: Doelbereik en relatieve financiële investeringen

H7. In beweging	Financiële tabel bijlage A	Ammoniak	CO ₂	Water	Financiën ¹⁾
Vastgesteld beleid	Krimp en grond	28%	2%	Grote bijdrage	
Management maatregelen	Veevoer-/management maatregel	9%	12%	Grote bijdrage	6%
Systeeminnovatie	Systeeminnovatie en randvoorwaarden innovatie	0%	0%	Grote bijdrage	5%
Biologisch landbouw	15% areaal	4-8%	7-16%	Grote bijdrage	0,55%
Technologische maatregelen	Investeringshulp nieuwe technieken	20%	14%	Geen bijdrage	22%
Stoppers	Krimp en grond	32%	59%	Beperkte bijdrage	50%
	Ecosysteemdiensten incidenteel				4%
	Doelsturing				1%
	Dierwaardige veehouderij				12%
	Onderzoek en begeleiding				2%

1) Op basis gegevens uit Bijlage A – Financiële tabel en concept-LA p. 54-58

1.3 Grond en monofunctioneel ruimte gebruik

In het concept-LA wordt aan de ene kant uitgegaan van een forse reductie van het landbouwareaal (van 1.800.000 ha of 1.600.000 ha landbouwgrond nu naar 1.400.000 of 1.200.000 ha). Er wordt relatief veel grond uit de landbouw gehaald. Tegelijkertijd zijn er meerdere groei-doelstellingen die ruimte vragen (weliswaar deels geformuleerd als aandeel) zoals: meer gras dan maïs, groter aandeel biologisch, groter aandeel akkerbouw, groei van *biobased* materialen, meer plantaardige eiwitten voor menselijke consumptie, meer ANLb, meer groenblauwe dooradering en meer agroforestry. Er wordt tegelijkertijd uitgegaan van een krimp van zo'n 12,5% van het areaal tot 2040 en een geschatte daling van het aantal boerenbedrijven (naar zo'n 32.450-37.500 in 2040)(p. 9 -concept-LA).

Tegelijkertijd wordt er ingezet op ruimtelijke scheiding van functies (*landsparing* : natuur op specifieke plekken en randen) en niet op multifunctioneel gebruik van al het areaal (*landsharing*: overal minder druk op milieu en natuur, ook op grond die niet onder het omschakelspoor valt).

Deze insteek op scheiding van functies zit nu al de extensivering van gangbare landbouw en uitbreiding van het areaal natuurinclusieve landbouw en biologische landbouw in de weg. Dit zal met het voorgestelde maatregelenpakket alleen maar verder toenemen (zie Kader voor een berekening).

Grond

Een rekensom in het concept-LA (p. 9) geeft de mogelijkheden tot extensivering aan (50.000 bedrijven op 1.600.000 ha is gemiddeld 32 ha per bedrijf nu, naar 35.000 bedrijven op 1.200.000 ha is gemiddeld 40 ha per bedrijf). Dit is een vrij simpele berekening want $15.000/50.000$ is 30% krimp van de bedrijven en $400.000/1.600.000$ is 25% krimp van het areaal.

Naast de krimp van areaal naar 1.200.000 ha (of 1.400.000 als gerekend wordt met 12.5%) wordt er aangegeven:

- Er komt 150.000 -180.000 ha extra ha ANLb (p.4) boven de al geplande 120.000 ha ANLb. Gezien de allocatie van financiën is dit een zwaar beheer wat zeer moeilijk is in te zetten voor het gebruik in de melkveehouderij).
- Daarnaast wordt 25.600 ha aangeplant met landschapselementen.
- Voor de groei van het areaal biologische landbouw naar 15% van 76.000 ha nu naar circa 210.000 ha (gerekend met een totaal van 1.400.000 ha) in 2034/2040.

Met de opkoop van 2500 melkveebedrijven komt hoogstwaarschijnlijk maar 75.000 ha land beschikbaar. Als 15% van het areaal biologische landbouw wordt ingevuld door melkveebedrijven dan moeten deze kunnen extensiveren van gemiddeld 19.000 liter melk per ha naar gemiddeld 10.000 liter per ha om levensvatbaar te blijven. Dit betekent voor deze bedrijven bijna een verdubbeling van de grond om te extensiveren. Als het doel is om 15% biologische areaal te halen, moet 50% van de grond die beschikbaar komt van de opkoop van melkveebedrijven naar bestaande en nieuwe biologische melkveebedrijven gaan om te kunnen extensiveren.

Geconstateerd kan worden dat dit vraagt om de vrijkomende grond grotendeels te reserveren voor biologische landbouw en geeft tegelijk ook aan dat de ambitie van 15% biologische areaal gepaard zou moeten gaan met adequate financiële middelen om deze areaaldoelstelling te realiseren.

Conclusie: Het is een belangrijke kans om minimaal 50% van de vrijkomende grond door opkoop te reserveren voor omschakeling naar biologische landbouw. Naast de adequate financiële middelen moeten hier de randvoorwaarde en faciliteiten voor worden geschapen (bijvoorbeeld een ruilverkaveling op nationaal niveau).

1.4 De duurzaamheidsstandaard van producten

Het voorstel om een duurzaamheidsstandaard voor een groot aandeel van de producten kan een heel groot doelbereik opleveren. De noodzakelijke randvoorwaarden die deze bijdrage aan doelbereik ook daadwerkelijk mogelijk maken, zijn niet allemaal expliciet benoemd in het concept-LA. Daarmee komen er een aantal risico's naar voren.

Biologische producten zijn erin geslaagd om een marktsegment te veroveren met een gecertificeerde duurzaamheidsstandaard en een hogere prijs voor de consument. Dit marktsegment bedient tegelijkertijd een beperkte groep consumenten die zowel bereid als kapitaalkrchtig genoeg zijn om de producten met een duurzaamheidslabel af te kunnen afnemen. Aanvullend zijn er in het concept-LA geen maatregelen opgenomen om het TRUE price principle toe te passen op producten die geen duurzaamheidsstandaard hebben (waarmee ook deze prijzen hoger zouden worden). Het instellen van een duurzaamheidsstandaard - zonder specifieke afspraken over het aandeel biologisch daarin - heeft als risico dat het, zeker in de huidige economische context, kan leiden tot meer concurrentie voor de afzet van de biologische producten.

Conclusie: De ambitie om een duurzaamheidsstandaard voor een groot segment van de producten in te voeren levert in potentie een grote bijdrage aan het economische doelbereik, maar zonder de juiste randvoorwaarden en duidelijke afrekenbare afspraken kan dit de competitie in de markt voor biologische producten vergroten.

2 Mogelijkheden voor meer doelbereik Landbouwakkoord

In het met LBI gedeelde concept-LA wordt de volgende kern beschreven: “om de landbouw toekomstbestendig en duurzaam te maken wordt de milieuruimte bepalend voor de hoeveelheid productie (p. 2), er gaat voor iedere boer en tuinder - meer dan ooit - veel veranderen (p. 3) en het akkoord gaat ervan uit dat de veestapel tot 2035 met 25 tot 30% afneemt” (p. 4). Deze punten geven goed een gedeeld gevoel van een urgentie aan en duidelijkheid over in welke richting er wordt gekeken. Er spreekt ook uit dat, ondanks inspanningen het afgelopen decennium, het gewenste doelbereik nog niet is gehaald. In dit hoofdstuk worden een aantal scheppende kaders en randvoorwaarden genoemd die doelbereik van het concept LA dichterbij zouden kunnen brengen.

2.1 Intenties en consequenties

In het concept-LA lijkt nu ingezet te worden op slechts twee ontwikkelpaden voor boerenbedrijven (hightech of omschakeling) en lijkt het erop dat er voor een grote groep boeren die hier tussenin vallen relatief weinig aandacht en ondersteuning is. Deze nu buiten beeld blijvende boeren zijn o.a. op te delen in de volgende categorieën:

- gangbare boeren die wel willen extensiveren (maar niet omschakelen) als daar zowel qua grond als financiering voldoende ruimte voor is;
- boeren met een hightech én agro-ecologische bedrijfsvoering (de Boer et al., 2020⁶).

Voor beide categorieën lijkt er in het concept-LA weinig tot geen ondersteuning te zijn voorzien. Waarschijnlijk is het wel degelijk de intentie van het concept-LA om ook deze boeren ondersteuning te bieden en kan dit met een aantal aanpassingen in de formulering van het concept-LA explicieter worden gemaakt.

Het overgrote deel van de voorgestelde maatregelen is gebaseerd op vrijblijvende intenties. Het is goed dat deze intenties nu op papier staan, maar met een minder vrijblijvende insteek zou er meer doelbereik gegarandeerd zijn:

1. De meeste van de intenties bestaan al langer (met beperkt succes) en daarmee bestaat het risico dat deze de komende jaren slechts beperkt beweging en resultaat op gaan leveren.
2. Er zijn weinig tot geen consequenties en verantwoordelijkheden neergelegd bij specifieke partijen (bijvoorbeeld boeren, supermarkten en banken), niet in de voorgestelde maatregelen en ook niet in het geval dat benodigd doelbereik niet wordt gehaald.
3. Er is geen visie op hoe potentieel negatieve consequenties van onbedoelde en/of (in)directe impact van het toepassen van voorgestelde maatregelen kunnen worden vermeden.

⁶ <https://www.wur.nl/nl/show-longread/terug-naar-de-roots-van-het-nederlandse-voedselsysteem-van-meer-naar-beter.htm>

Conclusie: Er is een risico dat de boeren die buiten de twee ontwikkelpaden vallen (hightech of omschakeling) geen perspectief krijgen en weinig stimulering ervaren om bij te dragen aan doelbereik. De kans op doelbereik kan vergroot worden door Intenties te vertalen in concreet handelingsperspectief, door relevante maatregelen aan te passen die een bredere groep boeren aanspreekt en door een veel minder vrijblijvende insteek van de voorgestelde afspraken en gerelateerde maatregelen.

2.2 Doelbereik en herstel van vertrouwen

De inzet op een Landbouwakkoord focust op de vertrouwensband landbouw/boer en politiek. De in de afgelopen maanden geleverde inzet om tot een conceptakkoord te komen, toont dat de partijen dit serieus hebben opgepakt. Dat is echter niet de enige vertrouwensband die herstel behoeft om het Landbouwakkoord van voldoende draagvlak en succes (of gunfactor) te voorzien. In het huidige concept-LA wordt de verbroken vertrouwensband maatschappij/burger en landbouwketen genegeerd (Drie keer gezondheid⁷, 2021 rapport van de RIDLV). De lijst is lang, maar er leeft bijvoorbeeld nog steeds onvrede over de winstverdeling voor aanleverende en verwerkende ketenpartijen t.o.v. de marges voor de boer, of de winstmarges van supermarkten op biologische producten.

Het concept-LA heeft de kans om te werken aan herstel van ook dit vertrouwen als ketenpartijen, supermarkten en banken zich committeren aan concrete doelen voor biologische landbouw en andere vormen van natuurinclusieve landbouw. Dat vergt meer dan bijvoorbeeld een belofte van een (mogelijk vrijblijvende) bespreking met de minister over margeverdelingen en prijsvorming met de branche (p. 21 concept-LA), om in deze specifieke voorbeelden van eerder te blijven.

Voor wat betreft het herstellen van vertrouwen tussen boeren en politiek zijn er veel waardevolle punten genoemd in het concept-LA. Het valt echter wel op dat het overgrote deel van de voorgestelde maatregelen gericht is op het verlichten van de transitiepijn en niet op het faciliteren van de transitie die nodig is richting de toekomst. Dit heeft twee consequenties:

1. de urgentie voor een boer om in te zetten op een systeeminnovatie valt weg (zie bijvoorbeeld p. 46-concept-LA waar *“blijvende agrariërs er financieel niet achteruit mogen gaan door de noodzakelijke aanpassing in de bedrijfsvoering die wordt ingegeven door de te behalen omgevingsdoelen”*).
2. de voorgestelde maatregelen leveren heel weinig op voor boeren die al langer een onderdeel zijn van de oplossing (extensief, natuurinclusief en biologisch);

⁷ https://www.ridlv.nl/sites/default/files/RIDLV_Rapport-sept2021_Gezondheid_in_Drievoud.pdf

Beide punten resulteren in een groot risico voor het doelbereik van de voorgestelde maatregelen, want die zijn gebaseerd op een aantal vrijblijvende intenties en daarmee grotendeels afhankelijk van de motivatie van de individuele boer en de ketenpartijen.

Een ander risico voor doelbereik is de forse inzet van het concept-LA op hightech in het licht van tot nu toe behaalde resultaten met technische innovaties. Dit steekt af tegen de genoemde intentie en urgentie om juist systeeminnovaties te stimuleren.

Daarnaast valt op dat er beperkt aandacht is besteed aan ontwikkelingen op middellange en lange termijn. Er is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een eventueel aanvullend klimaatdoel voor 2050 (p. 51) en voor water wordt gesteld dat de KRW-opgave 2027, 7de/8ste NAP door de landbouw worden gehaald (p. 51-53). Alhoewel ontwikkelingen op middellange en lange termijn lastig zijn in te schatten, zouden deze gezien de enorme investering (financieel en maatschappelijk) toch een duidelijker plek in de indicatieve inschatting en doelenkader moeten krijgen.

Als het doelbereik van het Landbouwakkoord achterblijft t.o.v. de verwachtingen en aanvullende maatregelen van management tot krimp moeten worden overwogen (p. 52), zal dat het (opbouwende) vertrouwen tussen boer en politiek niet ten goede komen.

Conclusie: Het vertrouwen van de maatschappij in zowel de partijen verbonden aan het Landbouwakkoord, als wel in het Landbouwakkoord geschetste doelbereik is belangrijk. Het concept-LA kan dit vertrouwen aanmoedigen door in de tekst maatschappelijke aandachtspunten te erkennen. Ook het benoemen en aanspreken van een bredere groep boeren dan alleen hightech en extensief is belangrijk. Dit kan worden versterkt door voorgestelde maatregelen waar mogelijk te concretiseren. Voor het opbouwende vertrouwen tussen boeren en politiek zitten er een aantal grote risico's in het achterwege blijven van doelbereik die geadresseerd kunnen worden.

2.3 Instrumentarium

De graslandnorm

Met het invoeren van de graslandnorm wordt beoogd het huidige graslandareaal te behouden, grondgebondenheid te stimuleren en daarmee een bijdrage te leveren aan meer beweiding, biodiversiteit, milieu- en waterkwaliteit (p. 73 concept-LA). Het is onwaarschijnlijk dat dit inderdaad het geval zal zijn, aangezien voor bedrijven die onder de norm blijven de enige consequentie (extra) mestverwerking is. Zonder aanvullende minimum randvoorwaarde dat de veedichtheid niet mag toenemen, bestaat er een reëel risico dat de graslandnorm in de praktijk gaat worden gebruikt als een streefwaarde en zoveel mogelijk volledig gaat worden benut. Met een huidige gemiddelde graslandnorm van 0,35 ha grasland per GVE (mondelinge communicatie ministerie LNV) zal de consequentie hiervan zijn dat het graslandareaal van een groot deel van de melkveehouderijbedrijven niet hoeft te worden behouden. Een eventuele verhoging van de

graslandnorm naar 0,4 ha grasland per GVE (deze maatregel betreft alleen het kabinet) zal niet veel extra bijdragen aan het beoogde doelbereik, aangezien ook hier (extra) mestverwerking de enige voorziene consequentie is. Een opbouwend scenario naar 0,35 ha of 0,4 ha grasland per GVE heeft zelfs het risico op een tijdelijke intensivering indien de groei in GVE niet actief wordt beteugeld.

Een vertaling van de norm uit de nitraatrichtlijn waar Nederland zich aan verbonden heeft, gaat uit van 170 kg N per ha, wat neerkomt op een graslandnorm van circa 0,6 ha grasland per GVE. In plaats van een geleidelijk traject, waarbij tijdelijke intensivering van het aantal GVE per hectare een risico is, zou een onmiddellijke graslandnorm van 0,6 ha grasland per GVE als grens kunnen worden gesteld. Hierbij zou dan moeten gelden dat bedrijven die er onder zitten slechts dan kunnen groeien als het aantal GVE's per ha grasland niet groeit t.o.v. een vastgestelde peildatum, eventueel aangevuld met:

- een verplichte Afrekenbare Stoffen Balans voor bedrijven met minder dan 0,45 ha grasland per GVE (mede behulpzaam aan de wens tot doelsturing, indien de bijbehorende doelen/KPI's voldoende in overeenstemming zijn met de ecologische doelstellingen).
- een verplichte mestverwerking voor bedrijven met minder dan 0,25 ha grasland per GVE.

Conclusie: De huidige getallen voor de graslandnorm in combinatie met de afwezigheid van een beteugeling van de GVE zijn waarschijnlijk niet ambitieus genoeg om de hiermee beoogde doelen te realiseren.

Doelsturing via KPI's

Op blz 12 concept-LA, "2.1 De boer aan het stuur", wordt aangegeven dat men in de loop van 2024 op klimaat en stikstof een monitorbenchmark en stimuleringsstelsel met KPI's draaiende wil hebben. Met zijn specifieke focus op de N- en P-emissies kan de Afrekenbare Stoffen Balans een belangrijke invulling vormen van een gedeelte van de KPI's. Wij ondersteunen als LBI het sturen op doelen met een stimuleringsstelsel via beloningen. Echter, bij de invoering van KPI's is het essentieel om vanaf de introductie met een integrale set van KPI's te werken om zo trade-offs en afwenteling naar andere doelen te voorkomen. Als zoals nu voorgesteld in 2024 alleen wordt ingezet op KPI's voor klimaat en stikstof zonder doelen van bodemkwaliteit, water, biodiversiteit en dierenwelzijn mee te nemen, is de kans groot dat er afwenteling plaats gaat vinden naar o.a. biodiversiteit. Zo blijkt bijvoorbeeld in de melkveehouderij dat slechts sturen op KPI's voor klimaat zorgt voor sturing op een hogere melkproductie per koe, hoger gebruik van krachtvoer en mais, en kostenverhoging door gebruik van Bovaer. Dit gaat vervolgens ten koste van met name areaal grasland (bodemkwaliteit, waterkwaliteit), biodiversiteit en dierenwelzijn.

LBI adviseert om vanaf het begin bij invoering van KPI's te streven naar gebruik van een integrale set van KPI's en dat die in samenhang worden gemonitord en geïnterpreteerd, omdat het risico

voor ongewenste afwenteling op andere doelen hoog is. Met het oog op de verschillende opgaven is juist een integrale benadering richting doelbereik en keuzen belangrijk. Daarnaast adviseren wij om zoveel mogelijk KPI's uit te drukken per hectare in plaats van per eenheid product omdat dit in lijn met geformuleerde ambities m.b.t. natuurinclusiviteit en extensivering van landgebruik.

Conclusie: Doelsturing is een goede ambitie en KPI's zijn bij uitstek geschikt om de integrale intenties van beleid middels stimulering en beloning vorm te geven. Om KPI's effectief in te zetten is vanaf de introductie het gebruik van een integrale set van KPI's en normstelling noodzakelijk.

2.4 Systeemaanpak

In het concept-LA wordt via maatregelen gestuurd op andere, minder schadelijke, middelen of op inzet van nieuwe resistente rassen. Het doelbereik dat hiermee wordt bereikt via systeemveranderingen wordt onvoldoende meegenomen.

Een systeemverandering omvat volledig andere manieren van werken om met weerbaardere bodems en planten te kunnen boeren, waardoor middelengebruik drastisch wordt gereduceerd. Denk bijvoorbeeld aan het verminderen van ziektedruk door andere gewassen of ruimere vruchtwisseling, het vertragen van een epidemie door stroken- of mengteelt, enz.

Inzet van chemie in geval er onvoldoende gewasbescherming beschikbaar is (p. 42 concept-LA), is géén onderdeel van het ondersteunen van een daadwerkelijke transitie, maar slechts gericht op het behoud van de huidige praktijk (met een aangepast middelengebruik).

Daarnaast is er zeker vanuit de biologische landbouwsector, maar ook uit andere natuurinclusieve landbouwvormen, een grote behoefte naar "onafhankelijk vergelijkend rassenonderzoek voor bestaande en nieuwe gewassen." (p. 44 concept-LA). Wel is het daarbij nadrukkelijk noodzakelijk dat dit onder biologische omstandigheden wordt uitgevoerd (waarbij bijvoorbeeld de opgebouwde bodemkwaliteit een rol speelt in weerbaarheid) en niet wordt ingevuld als een onbespoten herhaling naast het gangbare proefveld. Bovendien zal het biologisch rassenonderzoek zich deels op andere raseigenschappen moeten gaan richten, die juist tot expressie komen onder biologische omstandigheden (bodemleven en bemestingstoestand, ziektedruk en functionele agrobiodiversiteit, enz.).

Een ander instrument, zoals een gedeelde risicoverzekering (p. 42 concept-LA) waarbij de overheid borg staat voor gedeelde inkomsten ten opzichte van een verwachte oogst, werkt naar onze stellige overtuiging faciliterend en stimulerend tijdens de eerste jaren van de transitie, zowel voor natuurinclusief als voor de formele omschakeling naar biologisch. En dat temeer indien daarbij niet de huidige gangbare oogstniveaus bij inzet van (veel) kunstmest en chemie de maat is, maar een reële opbrengst binnen een gewenst landbouwsysteem.

Conclusie: **Systeemveranderingen worden onvoldoende meegenomen in het doelbereik om de impact van o.a. middelengebruik te reduceren. Ook de bijdrage van andere instrumenten aan dit doelbereik, zoals een risicoverzekering, verdient meer aandacht. Daarnaast zal onafhankelijk vergelijkend rassenonderzoek, gericht op deels andere raseigenschappen en onder biologische omstandigheden, een sterke faciliterende en stimulerende rol kunnen spelen in de landbouwtransitie.**

3 Samenvattende appreciatie LBI op concept LA

3.1 Reflectie op Biologisch en Natuurinclusief

1.1

Uit de tekst van het concept-LA en de daarin voorgestelde maatregelen wordt niet expliciet dat 15% areaal biologische landbouw in 2030 een gezamenlijk en centraal doel is en concrete vertaling van omschakelingsdoelen per sector ontbreekt. Een verdere analyse en aanvulling van effectieve sturingsmogelijkheden lijkt noodzakelijk om doelbereik van biologische landbouw te halen.

1.2

De bijdrage die de systeeminnovatie biologische landbouw kan leveren aan ammoniak en klimaat gerelateerd doelbereik (respectievelijk 4-8% en 7-16% van 100% doelbereik) wordt relatief van veel minder financiële middelen voorzien dan de bijdragen aan doelbereik van stoppers en technologische maatregelen. Het voorgestelde maatregelenpakket en de bijbehorende financiële middelen lijken aanvullend een potentieel remmend effect te hebben op het doelbereik van 15% biologische areaal in het Nationale Actieplan.

1.3

Conclusie: Het is een belangrijke kans om minimaal 50% van de vrijkomende grond door opkoop te reserveren voor omschakeling naar biologische landbouw. Naast de adequate financiële middelen moeten hier de randvoorwaarde en faciliteiten voor worden geschapen (bijvoorbeeld een ruilverkaveling op nationaal niveau)

1.4

De ambitie om een duurzaamheidsstandaard voor een groot segment van de producten in te voeren levert in potentie een grote bijdrage aan het economische doelbereik, maar zonder de juiste randvoorwaarden en duidelijke afrekenbare afspraken kan dit de competitie in de markt voor biologische producten vergroten.

3.2 Aanvullende reflectie vergroting doelbereik concept LA

2.1

Er is een risico dat de boeren die buiten de twee ontwikkelpaden vallen (hightech of omschakeling) geen perspectief krijgen en weinig stimulering ervaren om bij te dragen aan doelbereik. De kans op doelbereik kan vergroot worden door Intenties te vertalen in concreet handelingsperspectief, door relevante maatregelen aan te passen die een bredere groep boeren aanspreekt en door een veel minder vrijblijvende insteek van de voorgestelde afspraken en gerelateerde maatregelen.

2.2

Het vertrouwen van de maatschappij in zowel de partijen verbonden aan het Landbouwakkoord, als wel in het Landbouwakkoord geschetste doelbereik is belangrijk. Het concept-LA kan dit vertrouwen aanmoedigen door in de tekst maatschappelijke aandachtspunten te erkennen. Ook het benoemen en aanspreken van een bredere groep boeren dan alleen hightech en extensief is belangrijk. Dit kan worden versterkt door voorgestelde maatregelen waar mogelijk te concretiseren. Voor het opbouwende vertrouwen tussen boeren en politiek zitten er een aantal grote risico's in het achterwege blijven van doelbereik die geadresseerd kunnen worden.

2.3

De huidige getallen voor de graslandnorm in combinatie met de afwezigheid van een beteugeling van de GVE zijn waarschijnlijk niet ambitieus genoeg om de hiermee beoogde doelen te realiseren. Doelsturing is een goede ambitie en KPI's zijn bij uitstek geschikt om de integrale intenties van beleid middels stimulering en beloning vorm te geven. Om KPI's effectief in te zetten is vanaf de introductie het gebruik van een integrale set van KPI's en normstelling noodzakelijk.

2.4

Systeemveranderingen worden onvoldoende meegenomen in het doelbereik om de impact van o.a. middelengebruik te reduceren. Ook de bijdrage van andere instrumenten aan dit doelbereik, zoals een risicoverzekering, verdient meer aandacht. Daarnaast zal onafhankelijk vergelijkend rassenonderzoek, gericht op deels andere raseigenschappen en onder biologische omstandigheden, een sterke faciliterende en stimulerende rol kunnen spelen in de landbouwtransitie.