

Datum : 19 januari 2005
Aan : Vaste Commissies LNV en VROM

Mestbeleid: enige observaties

De bemoeienis van het CPB met het mestbeleid hangt direct samen met de economische gevolgen die dit beleid heeft. Vanzelfsprekend wordt daarbij onderkend dat ook milieuwaarden bijdragen aan de welvaart. Als bijdrage aan de geplande ronde-tafel-discussie worden in dit memo beknopt de belangrijkste observaties gepresenteerd die het CPB met betrekking tot dit beleid de afgelopen jaren heeft gedaan. Ook zal op een aantal aspecten van het huidige beleid worden ingegaan. Als achtergrond wordt begonnen met een korte beschrijving van de macro-economische betekenis van de veehouderij.

- De betekenis van een sector in de nationale economie kan het best worden uitgedrukt in haar bijdrage aan het bruto nationaal product (bbp). De bruto toegevoegde waarde van de totale veehouderijsector bedroeg de afgelopen jaren zo'n 3 miljard Euro, ofwel iets minder dan 0,7% van het bruto nationaal product.
- De 3 miljard Euro is de som van de toegevoegde waarde van de grondgebonden veehouderij (vnl. melkveehouderij), die rond de 2,5 miljard Euro bedraagt, en de toegevoegde waarde van de intensieve veehouderij, die iets onder de 0,5 miljard Euro ligt. Vanwege soms grote variaties in de productprijzen, kunnen zowel toegevoegde waardes als bbp-aandelen van jaar op jaar sterk fluctueren.
- De werkgelegenheid in de veehouderijsector bedroeg de afgelopen jaren ruim 80.000 arbeidsjaren, 60.000 in de rundveehouderij en 20.000 in de intensieve veehouderij. Door stagnatie (krimp) van de productievolumina aan de ene kant en de voortdurende stijging van de arbeidsproductiviteit aan de andere kant, neemt de werkgelegenheid in de veehouderij met enige procenten per jaar af.
- Een groot scala van toeleverende en verwerkende bedrijven is voor zijn bestaan direct of indirect afhankelijk van de veehouderijsector (zuivel, veevoer, transport, bouw, zakelijke diensten enz.). Bij een beoordeling van de gevolgen van het mestbeleid moet hiermee rekening worden gehouden. Samen met de relevante toeleverende en verwerkende bedrijven is de

bijdrage aan het bbp, ongeveer 12 miljard Euro, ofwel iets meer dan 2,5% van het bbp. De werkgelegenheid in het totale veehouderijcomplex is gelijk aan zo'n 210.000 arbeidsjaren.

- Gezien de economische belangen is de weerstand tegen het aanscherpen van het mestbeleid begrijpelijk. Voor de meeste primaire bedrijven brengt het mestbeleid hoge kosten met zich mee, voor een aantal bedrijven is het een kwestie van overleven. Omdat Nederlandse veehouders, via de verwerkende industrie, op internationale markten opereren en omdat veel buitenlandse concurrenten minder door kostprijsverhogende milieumaatregelen worden getroffen, kunnen de extra kosten niet of nauwelijks worden doorgerekend in de afzetprijzen.
- Vanuit een oogpunt van economische rationaliteit betekent dit dat stringente maatregelen hun rechtvaardiging moeten hebben in de milieubaten die ze opleveren. De discussie rond het nut van de huidige nitraatnormen (zie bijvoorbeeld de WRR) doet de vraag opkomen of dit laatste wel het geval is.
- Meer in zijn algemeenheid geldt dat, vanuit een oogpunt van economische rationaliteit, ook milieubeleid gebaseerd zou moeten worden op een kosten- en batenafweging. Wat kost het en wat levert het op? Vanzelfsprekend zijn milieubaarden onderdeel van de baten. Vooral ook omdat het dikwijls moeilijk is om de milieubaten in een geldbedrag uit te drukken, is het, in laatste instantie, niet aan onderzoekers maar aan de politiek om vast te stellen of de baten opwegen tegen de kosten.
- Als de baten de kosten overtreffen, dan zal de winst van de winnaars groter zijn dan het verlies van de verliezers. De welvaartstheorie 'leert' dat er pas sprake is van echte welvaartswinst als de verliezers, uit de winst van de winnaars, gecompenseerd worden. Concreet zou dit kunnen betekenen dat de winnaar (de maatschappij) de verliezers (degenen met het overschot aan mestproductie) zouden compenseren door het opkopen van dier- en/of mestrechten. Voor een deel is die weg de afgelopen jaren gevolgd. Compensatie van grote verliezers 'dwingt' de 'meerderheid' tot het maken van rationele afwegingen. Bij afwezigheid van compensatie bestaat het gevaar van *free riden*. Winst voor de meerderheid op 'kosten' van een kleine minderheid. Overigens kunnen er allerlei overwegingen zijn om verliezers niet te compenseren.
- De normstelling van de Europese nitraatrichtlijn is geen uitkomst geweest van een afweging van kosten en baten. Een dichtbevolkt land als Nederland moet, om een zekere welvaart te genereren, in vergelijking tot andere EU-lidstaten intensief gebruik maken van de fysieke omgeving. Daarom hebben dit soort generieke richtlijnen voor Nederland, verhoudingsgewijs, grote gevolgen (vgl. ook de gevolgen van de kaderrichtlijn water).
- Het nitraatprobleem is voor een groot deel een nationaal probleem (effecten op grondwater- en natuurkwaliteit). Vanuit een oogpunt van subsidiariteit is het niet vanzelfsprekend dat een nationaal probleem op EU-niveau wordt geregeld. Dat, zeg, de Grieken, meebeslissen over de nitraatinhoud van het grondwater op 1 meter diepte in, zeg, de provincie Utrecht.

Ten eerste is de neiging dan groot om geen rekening te houden met specifieke nationale omstandigheden. De nadruk op de 170 kilogram nitraat uit dierlijke mest en de afwijzing van het redelijk succesvolle MINAS zijn hiervan illustraties.

Ten tweede hebben supranationale besluitvormers bij de vaststelling van een norm weinig prikkel om tot een efficiënte afweging op nationaal niveau te komen. Lidstaten buiten Nederland zullen zich weinig bekommeren om het feit dat de nitraatrichtlijn Nederland meer treft dan de andere lidstaten.

Ten derde zit er aan het schijnbare voordeel dat maatregelen getroffen kunnen worden door een verwijzing naar 'Brussel' zonder dat op overtuigende wijze naar milieubaten gewezen behoeft te worden, het nadeel dat een dergelijke verwijzing uiteindelijk ten koste zal gaan van een ontwikkeling naar een geloofwaardig Europa.

- In de discussie over hoe en waar nitraat te meten, wordt soms gewezen op de behoefte van Nederland om (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Denemarken) 'het braafste jongetje van de klas te zijn.' In een discussie over de wijze van meting zou dit geen rol moeten spelen. De maatschappelijke voor- en nadelen van een andere (diepere) meting zouden moeten domineren. De centrale vragen waarop een antwoord moet worden gevonden is: wat zijn de lange termijn gevolgen voor de milieukwaliteit en wat zijn de gevolgen voor de veehouderij van een meting op een andere diepte? En hoe verhouden die twee zich tot elkaar.
- Het mestbeleid zal hoe dan ook moeten voldoen aan de eisen van de Europese Nitraatrichtlijn, met een afwijking van de nitraatgift voor grasland. LEI-berekeningen uit december van 2004 laten zien dat de negatieve gevolgen voor de inkomens van de veehouders aanzienlijk zijn en dat er, ten opzichte van het huidige, op MINAS gestoelde beleid weinig additionele milieuwinst zal worden behaald. De negatieve inkomensgevolgen en de complexiteit van het beleid, zijn een prikkel om regels te overtreden. Een strenge controle zal daarom nodig zijn om te voorkomen dat de overtreders een grotere kans om economisch te overleven hebben, dan degenen die zich wel aan de regels houden.
- Gezien de aanzienlijk negatieve inkomensgevolgen en de toch al erg lage inkomens in de intensieve veehouderij, mag worden verwacht dat het aantal bedrijven en dieren met name hier snel zal afnemen. De animo om tot de sector toe te treden, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsovername, zal eveneens sterk verminderen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de van de intensieve veehouderij afhankelijk toeleverende en verwerkende industrieën.
- Verondersteld mag worden dat vooral de meest inefficiënte bedrijven de sector zullen verlaten. Iedere 10% krimp van de intensieve veehouderij heeft op korte termijn een negatief effect op het bruto binnenlands product van iets minder dan 0,1% en een werkgelegenheidsverlies van ongeveer 7.000 arbeidsplaatsen. De gevolgen voor de toeleverende en verwerkende bedrijven zijn hierbij inbegrepen. Afhankelijke van enerzijds de dynamiek en de flexibiliteit (het aanpassingsvermogen) van de Nederlandse arbeidsmarkt en anderzijds de internationale en nationale conjunctuur zal de vrijkomende arbeid op kortere of langere termijn door andere

economische sectoren worden geabsorbeerd. Het negatieve bbp-effect zal hierdoor *grosso modo* wegebben. Voor de getroffen bedrijven kunnen de sociale gevolgen in de tussentijd groot zijn.

- De negatieve economische gevolgen voor de melkveehouderij zijn verhoudingsgewijs minder groot dan voor de intensieve veehouderij (zie LEI-studie van december 2004). Verwacht mag worden dat in de melkveehouderij de afname van de winstgevendheid vooral tot uitdrukking zal komen in structureel lagere quotumprijzen. Het proces van schaalvergroting zal hierdoor worden gestimuleerd.
- Hoewel de implicaties van de kaderrichtlijn water nog onvoldoende zijn uitgewerkt, lijkt nu al duidelijk dat een verdere aanscherping van de emissienormen noodzakelijk zal zijn. En daarmee een (nieuwe) aanpassing van het mestbeleid. Wordt voor fosfaat naar (bijna) evenwicht in aan- en afvoer gestreefd dan zal de omvang van die aanscherping aanzienlijk zijn.
- Om veehouders snel duidelijkheid en zekerheid omtrent het toekomstige mestbeleid te verschaffen, dienen op zo kort mogelijke termijn nitraat- en fosfaatsnormen te worden vastgesteld waarbij ook rekening wordt gehouden met de gevolgen van de kaderrichtlijn water.
- Mocht blijken, zoals door sommige 'deskundigen' wordt vermoed, dat de implicaties van de kaderrichtlijn water voor de veehouderij inderdaad substantieel zijn, dan valt te overwegen om in 'Brussel' ontheffing aan te vragen. Daarbij zou een beroep kunnen worden gedaan op de hoge kosten. Mocht hieraan geen gehoor worden gegeven, dan lijkt een verdere krimp van de veehouderij onvermijdelijk. Verwacht mag worden dat die krimp wederom vooral in de intensieve veehouderij plaats zal vinden. Door het opkopen van dierrechten zouden de sociale gevolgen van een verdere sanering van de veestapel enigszins verzacht kunnen worden.