

## **Inleiding: doel en totstandkoming van de bundel**

*Jonathan Verschuuren (Tilburg University)*

10.000 jaar geleden bedachten mensen in het Midden-Oosten dat het toch eigenlijk veel handiger zou zijn om zelf je voedsel te verbouwen en de dieren te fokken die je kunt eten in plaats van steeds maar rondtrekken op zoek naar eetbare dingen die je in de natuur kunt vinden. Dat had men de 2 miljoen jaar daarvoor gedaan. Die landbouwrevolutie is een bepalend moment geweest in de geschiedenis van de mensheid en was er, bijvoorbeeld, de oorzaak van dat er een enorme groei kon plaatsvinden van de populatie van deze diersoort, die je tot dan toe kon omschrijven als een reislustige, rechtoplopende apensoort zonder vacht.

Inmiddels, 10.000 jaar later, hebben we de voedselproductie zeer efficiënt gemaakt. Nederland is misschien wel de koploper van de wereld wat betreft efficiënte voedselproductie. In ons kleine land wordt twee derde van het landoppervlak gebruikt ten behoeve van agrarische productie en is men erin geslaagd om de op één na grootste landbouwexporteur ter wereld te worden, na de Verenigde Staten.

Dit enorme productieniveau gaat gepaard met een hoge milieudruk, waardoor Nederland voor sommige milieuproblemen veel slechter scoort dan de rest van Europa. Als je in de jaarlijkse rapporten van het Europees Milieuagentschap naar de kaartjes kijkt van vervuilende emissies in Europa dan is voor een aantal van die emissies, stikstof bijvoorbeeld, Nederland steevast een rode vlek waar veruit de hoogste concentraties van vervuilende stoffen voorkomen. De belangrijkste problemen die door de landbouw in NL worden veroorzaakt zijn biodiversiteitsverlies en kwaliteitsverlies van bodem, grond- en oppervlaktewater (door allerlei oorzaken, zoals overvloedige meststoffen en bestrijdingsmiddelen). Maar ook gezondheidsrisico's voor de mens door de uitstoot van fijnstof en ammoniak, de verspreiding van virussen en bacteriën en het antibioticagebruik in de intensieve veehouderij.

Toch hebben wij een indrukwekkende hoeveelheid wetgeving die beoogt de nadelige gevolgen van landbouw op het milieu te beperken. En niet alleen in Nederland. Veel van die regelgeving heeft Europese roots:

Een greep:

- inrichtingen (Richtlijn industriële emissies en ook de Richtlijn inzake milieu-effectrapportage, en indirect ook de Vogel- en Habitatrichtlijn)
- luchtkwaliteitsregelgeving (Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa)
- waterkwaliteitsregelgeving (Kaderrichtlijn water en Grondwaterrichtlijn)
- klimaatverandering (Verordening inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik)
- biologische landbouw (Verordening biologische productie)
- bestrijdingsmiddelen (Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen)
- genetisch gemodificeerd organismen (Richtlijn inzake de doelbewuste introductie van gmo's)

En dan is er ook nog de EU-wetgeving in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, die zich meer en meer op milieu, natuur en klimaat richt.

Hoe kan het dan dat op zoveel dossiers het slecht blijft gaan en de sector vaak negatief in het nieuws is. De vraag die dan opkomt is: hoe komt dat eigenlijk? Heeft dat te maken met dat landbouwmilieurecht?

Om daar achter te komen hebben we ruim een jaar geleden een werkgroep geformeerd van 17 deskundigen op een groot aantal van de thema's waarop zich de discussie toespitst. Zij hebben het afgelopen jaar aan het boekje gewerkt dat u is toegestuurd met 11 hoofdstukken over de rol van het recht bij:

- allerlei aspecten van de veehouderij en de mestproblematiek (nitraat, fosfaat, stikstof, fijnstof, geur, volksgezondheid, maar ook mestcriminaliteit), hoofdstukken geschreven door Kars de Graaf, Peter Mendelts, Ralf Frins, Toine Spapens, Maarten Verhoeven en Teun Verstappen
- bestrijdingsmiddelen problematiek (zowel de toelating als het gebruik ervan), hoofdstukken geschreven door Anne de Vries en Joost Rutteman
- de invloed van landbouw op de natuur en de biodiversiteit, hoofdstukken geschreven door Marieke Kaajan, Kees Bastmeijer, Harm Dotinga, Arie Trouwborst en Arnold van Kreveld
- en op water, bodem en klimaat, hoofdstukken geschreven door Frank Groothuijse, Marleen van Rijswick, Willem Bruil en ikzelf.

Hoewel we niet alle aspecten hebben behandeld (gmo's en dierenwelzijn bijvoorbeeld niet behandeld), denk ik dat de 11 hoofdstukken samen toch wel een goed beeld geven van de huidige stand van zaken met het landbouwmilieurecht.

Wat zijn de conclusies? Het zou te ver gaan om nu voor al die hoofdstukken te zeggen wat de conclusies zijn. Daarvoor verwijs ik graag naar de bundel. Heeft u weinig tijd: in het eerste hoofdstuk worden alle conclusies uit de hoofdstukken kort samengevat. Als je op zoek gaat naar overkoepelende conclusies, dan denk ik dat je toch wel kunt concluderen dat de huidige regelgeving niet of in elk geval onvoldoende zorgt voor voldoende bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen van landbouw (in brede zin). Grofweg zou ik drie centrale tekortkomingen willen noemen:

1. De regelgeving is enorm gefragmenteerd en complex. Als je ziet dat wij al 17 man nodig hebben om alles in kaart te brengen, hoe kun je dan verwachten dat de gemiddelde boer dit allemaal kan volgen, of, de gemiddelde ambtenaar in een kleine agrarische gemeente? Onze wetgeving richt zich niet zozeer op een bepaalde activiteit (het houden van pluimvee, bijvoorbeeld), maar reguleert allerlei deelaspecten daarvan, zelfs tot op het niveau van chemische elementen (nitraat, stikstof, ammoniak etc.). De Omgevingswet zou dit enigszins kunnen gaan verbeteren, maar de auteurs van de diverse hoofdstukken zijn er niet gerust op omdat dat afhangt van een proactieve houding van de overheid.
2. Bij de uitvoering en handhaving gaat veel mis waardoor de normen die er zijn niet worden nageleefd.
3. De wetgever zoekt steeds naar creatieve mogelijkheden om groei mogelijk te blijven maken hoewel daar eigenlijk geen ruimte voor is. Dit is een politiek probleem en wat mij betreft een beetje vergelijkbaar met de klimaatproblematiek: hoewel alarmerende rapporten en adviezen al jaren, ja zelfs decennia lang, in rap tempo elkaar opvolgen, gebeurt er veel te weinig om het probleem echt aan te pakken.

Toch zijn daar wel veel mogelijkheden voor. In Nederlandse en Europese beleidsdocumenten is steeds meer plaats voor concepten als kringloop landbouw, natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, klimaatslimme landbouw, en

duurzame landbouw. De Nederlandse landbouwvisie uit 2018 zet het realiseren van kringlooplandbouw als beleidsdoelstelling voor 2030 centraal. Dat is wat mij betreft een goed begin. Jammer dat niemand van LNV daarover iets wilde komen vertellen.... Want nu moet u het met mijn visie daaro doen, en die is dan weer vrij kritisch. Ik ben vooral kritisch over de afwachtende houding die uit de beleidsvisie spreekt. Letterlijk staat er:

‘Het kabinet vertrouwt op de kracht van de samenleving om de omslag naar kringloop-landbouw te maken. Het nodigt iedereen in het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en andere overheden uit mee te denken, ideeën in te brengen en initiatieven te nemen.’

Het kabinet ziet voor zichzelf maar een beperkte rol weggelegd:

‘Ook de Rijksoverheid zelf heeft een rol. Zij zal naast de boeren en tuinders gaan staan. Zij zal meedenken en waar nodig faciliteren. Waar nodig zal zij de regie nemen, maar in veel situaties zal het aan de partijen zelf zijn dat te doen. Als de omslag stagneert of te traag gaat, zal de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid wet- en regelgeving toepassen.’

Ook het drie maanden geleden gepubliceerde ‘Realisatieplan’, waarin wordt aangegeven hoe de omschakeling naar kringlooplandbouw moet worden gerealiseerd, heeft deze teneur. Het Realisatieplan somt wel een indrukwekkende hoeveelheid initiatieven op die deels al lopen, deels in de pijp zijn zitten, op zo’n beetje alle relevante thema’s, van bestrijdingsmiddelen tot klimaat en van bodem tot voedselverspilling. Wat opvalt is dat nadrukkelijk voor een ‘bottom up’ benadering wordt gekozen. Geen regelgeving, maar gedragscommunicatie, proeftuinen, experimenten, afspraken, onderzoeksprojecten, onderwijs-initiatieven, publiekscampagnes etc.

De paragraaf over wet- en regelgeving beslaat maar één pagina en somt heel kort drie wegen op die bewandeld gaan worden om de omschakeling naar kringlooplandbouw langs juridische weg te faciliteren. Ten eerste moet de mogelijkheid om experimenten uit te voeren worden geïntroduceerd in de wetgeving. Ten tweede moeten wettelijke belemmeringen worden weggenomen, waarbij een waslijst aan Europese richtlijnen en verordeningen wordt opgesomd (waaronder zelfs de Kaderrichtlijn water, de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de EVOA), de suggestie wekkend dat het Europese regelgeving is die in de weg staat

aan kringlooplandbouw. Dit is een nogal gewaagde suggestie na jarenlange derogaties die aan Nederland zijn toegestaan onder de Nitraatrichtlijn en waardoor 18.000 Nederlandse veehouders in een voordeligere positie waren dan hun Europese concurrenten én waardoor de emissies alleen maar verder zijn gestegen. Het derde voornemen op het gebied van de wetgeving is dat bekeken wordt of het systeem van de PAS en de fosfaatrechten beter kan worden ingezet ten behoeve van kringlooplandbouw. Ook al zo'n gewaagd voorstel, twee weken nadat de PAS door de rechter volledig van tafel is geveegd!

Ik denk dat het ministerie de omvang van de voedseltransitie compleet onderschat. Ik spreek bewust van voedseltransitie omdat de hele voedselketen zal moeten verduurzamen, van productie tot en met consumptie (ja, dus ook de consument). Het beleid van de minister om te komen tot kringlooplandbouw is in mijn ogen een goede aanzet. Wat echter ontbreekt in het beleid is een visie op hoe dat bereikt moet worden in een erg korte tijd. Op veel dossiers hebben we immers de grenzen van de aarde al overschreden en is onmiddellijke actie vereist. De vergelijking met de energietransitie dringt zich op: we hebben een voedseltransitie nodig die met een vergelijkbare inzet van dwingend en stimulerend juridisch instrumentarium gepaard moet gaan, net als gebeurt om de energietransitie vorm te geven.