



Voorstellen voor de klimaateconomie

Doorrekening Landbouwtransitiefonds
voor Milieudefensie



CE Delft

Committed to the Environment

Voorstellen voor de klimaateconomie

Doorrekening Landbouwtransitiefonds voor Milieudefensie

Deze notitie is geschreven door:

Frans Rooijers, Amanda Bachaus, Anco Hoen, Emma Koster, Ingrid Odegard, Marianne Teng, Martijn Blom, Robert Vergeer, Jasper Faber

Delft, CE Delft, augustus 2020

Publicatienummer: 20.200200.082b

Overheidsbeleid / Klimaat / Maatregelen / Maatschappelijke factoren / Economische Factoren / Subsidies / Belastingen / Gebouwde omgeving / Mobiliteit / Landbouw

Opdrachtgever: Milieudefensie

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Frans Rooijers (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

| | | |
|---|---|----|
| | Samenvatting | 3 |
| 1 | De klimaat economie | 4 |
| 2 | Landbouwtransitiefonds | 5 |
| | 2.1 Inleiding | 5 |
| | 2.2 Beschrijving maatregelen | 5 |
| | 2.3 Compensatie lagere inkomens | 9 |
| | 2.4 Hoe is de dekking van het Landbouwfonds | 9 |
| | 2.5 Effecten Landbouwfonds | 11 |
| | 2.6 Conclusies | 15 |



Samenvatting

Om de energietransitie eerlijker te maken heeft Milieudefensie op drie terreinen maatregelen benoemd die kunnen zorgen voor invulling van de klimaatambities en een rechtvaardige verdeling van de kosten. Milieudefensie heeft CE Delft gevraagd deze maatregelen door te rekenen op hun effecten.

Aan de uitgavenkant heeft Milieudefensie drie fondsen gedefinieerd:

1. Een warmtefonds, voor woningisolatie.
2. Een bereikbaarheidspakket, voor duurzame mobiliteit en bereikbaarheid.
3. Een landbouwtransitiefonds, voor de omschakeling naar regionale kringlooplandbouw en inkrimping van de veestapel.

In het Landbouwtransitiefonds wordt ingezet op grondgebonden kringlooplandbouw voor melkveehouderij en varkenshouders op 90% van het huidige landbouwgrondareaal; met 100% biologische productie van alle producten. Er is een volledige omschakeling naar natuur inclusieve landbouw. Dit gaat gepaard met een aanzienlijke inkrimping van de traditionele veehouderij en het aantal gehouden dieren.

De conclusies uit de analyse van het Landbouwtransitiefonds zijn als volgt:

Maatregelen worden aan de consumptiezijde ondersteund met een eerlijke vleesprijs en btw-verlaging voor groente en fruit. Compensatie van negatieve inkomenseffecten vindt plaats door een verlaging van het lage btw-tarief met ruim een procent en gerichte compensatie van huishoudens met een laag en middeninkomen. Per saldo gaan de huishoudens met de laagste inkomens er licht op vooruit.

De inkomsten van de GLB-subsidies voor verduurzaming van de sector, de eerlijke vleesprijs en de belasting op gewasbeschermingsmiddelen zijn niet genoeg om alle uitgaven te dekken. Aanvullend voorziet het Milieudefensie Landbouwtransitiefonds in een dekking van ruim € 2 miljard per jaar door een vermogensbelasting van 3% boven een miljoen euro. per huishouden en het verhogen van de belasting op aanmerkelijk belang in box 2.

Het gehele maatregelenpakket zorgt voor een zeer aanzienlijk beperking van de uitstoot van broeikasgasemissies in de Nederlandse landbouw (ruim 16 Mton-CO₂-eq.). Naast de verminderde uitstoot van broeikasgasemissies is er ook milieuwinst door verminderde emissies van bijvoorbeeld ammoniak, NO_x en fijnstof.

In totaal is er sprake van een afname van de directe werkgelegenheid met 7.300 voltijdsbanen.

1 De klimaat economie

Milieudefensie wil eerlijk klimaatbeleid op de politieke agenda zetten. Uitgangspunt is dat iedereen moet kunnen profiteren van klimaatoplossingen, ook mensen met een laag inkomen. Het gaat daarbij om oplossingen rond basale levensbehoeften: wonen, mobiliteit, voedsel. Alleen zo zal er voldoende maatschappelijk draagvlak zijn voor de zeer ambitieuze klimaatagenda die nodig is om de Parijsdoelen te halen. Alleen de focus op technisch-economische optimalisatie van klimaatmaatregelen is niet genoeg, want dan wordt een groot deel van de bevolking niet geadresseerd die vervolgens de hakken in het zand zet. Dat betekent een flinke verschuiving van geld. Uitgangspunt daarbij is zoveel mogelijk dat de vervuiler betaalt. Bijvoorbeeld via een CO₂-heffing voor de industrie of een progressieve tickettaks voor de luchtvaart. Als milieubelastingen niet toereikend zijn kan gekeken worden naar belasting op kapitaal en ten slotte naar financiering via monetair beleid.

Het coronavirus verandert het speelveld fors. Er komt een economische crisis aan van ongekende proporties. Dan wordt het voor het halen van de klimaatdoelen, maar ook de stikstofdoelen, cruciaal dat de regering verdere investeringen in de economie in lijn brengt met het klimaat- en stikstofbeleid. In dat licht wordt het klimaatpakket een pakket voor een nieuwe en groene economie, omdat we niet terug willen naar 'herstel' van de oude economie. Een pakket dat mensen vooruithelpt, banen creëert, de volksgezondheid verbetert en ons klimaat en onze natuur helpt. Milieudefensie noemt dat 'de klimaat-economie'.

Op verzoek van Milieudefensie heeft CE Delft de belangrijkste maatregelen doorgerekend op uitgaven, inkomsten, werkgelegenheid, koopkracht, luchtkwaliteit, en broeikasgasreductie (ten opzichte van business as usual). Het pakket is budgetneutraal, de uitgaven worden gedekt door inkomsten. Het zichtjaar is 2030.

Aan de uitgavenkant heeft Milieudefensie drie fondsen gedefinieerd:

1. Een warmtefonds, voor woningisolatie.
2. Een bereikbaarheidspakket, voor duurzame mobiliteit en bereikbaarheid.
3. Een landbouwtransitiefonds, voor de omschakeling naar regionale kringlooplandbouw en inkrimping van de veestapel.

In deze notitie wordt de doorrekening van het landbouwtransitiefonds beschreven.

De maatregelen zijn bepaald door Milieudefensie. CE Delft heeft de maatregelen zodanig gedefinieerd dat ze doorrekenbaar zijn.

2 Landbouwtransitiefonds

2.1 Inleiding

Het beoogde doel van het landbouwtransitiefonds is bijdragen aan de omschakeling naar biologische kringlooplandbouw in de veehouderij, die beter uitpakt voor klimaat, biodiversiteit, volksgezondheid, dierenwelzijn de inkomenspositie van boeren. Dit is niet zomaar een verandering van de huidige situatie, maar een transitie, waarbij verregaande afbouw en ombouw van het bestaande noodzakelijk is, en ook opbouw van het nieuwe. De doelstelling voor 2030 is een betaalbaar, duurzaam en regionaal geproduceerd voedsel dat voor iedereen bereikbaar is. Er wordt daarom in het landbouwtransitiefonds niet alleen ingezet op duurzame productie, maar ook op verduurzaming van consumptie.

2.2 Beschrijving maatregelen

Om dit beeld dichterbij te brengen wordt, voor **duurzame productie**, ingezet op:

- verduurzaming en extensivering van de veehouderij;
- gebruik van GLB-subsidies waar mogelijk voor de verduurzaming en extensivering van de veehouderij.

Voor een meer **duurzame consumptie**, worden de volgende maatregelen doorgevoerd:

- lager btw-tarief op groenten, fruit, peulvruchten en noten;
- een eerlijke vleesprijs.

Deze maatregelen worden hieronder in meer detail beschreven.

Verduurzaming van de productie

Verduurzaming en extensivering van de veehouderij

De veehouderij heeft een grote milieu-impact in Nederland. In 2018 waren de emissies van broeikasgassen vanuit de veehouderij en akkerbouw 18,4 Mton CO₂-eq., 9,7% van de totale emissies van de Nederlandse economie. Emissies vanuit de gehele landbouwsector tellen op tot 26,9 Mton CO₂-eq., waarvan ruim 28% voor rekening komt van landbouw-energieverbruik en 3,3% voor rekening van de methaanuitstoot van de wkk-installaties in de glastuinbouw (PBL, 2019a).

De veehouderij levert niet alleen een belangrijke bijdrage aan de broeikasgasemissies; 46% van de stikstofemissies komt voor rekening van de landbouw, voornamelijk de veehouderij (Ministerie van LNV, 2020). Een verduurzaming in deze sector levert dus niet alleen klimaatwinst, maar ook een belangrijke bijdrage op andere milieueffecten, zoals verzuring, vermesting en fijnstofvorming.

Ecorys en Ethical Growth Strategies hebben in december 2019 verschillende scenario's gepresenteerd voor verduurzaming van de veehouderij (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2019), in een studie uitgevoerd voor Greenpeace. In mei 2020 is deze studie aangepast (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020) voor WWF Nederland en Greenpeace Nederland: scenario's zijn doorgerekend om in 2030 de gewenste effecten te bereiken. Wij sluiten in dit landbouwtransitiefonds aan bij Scenario 3 (meest ambitieus) in de studie 'Transitie naar een duurzame veehouderij in 2030' (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020). We noemen



dit in dit onderzoek 'Verduurzaming en extensivering veehouderij. Additionele data is verkregen via Ethical Growth Strategies, uit het model SCHOON 4.0 (van der Sleen, 2020). In dit scenario wordt volledig overgeschakeld op een systeem van kringlooplandbouw, waarbij in de nieuwste doorrekening enkel wordt gekeken naar de veehouderij. Maatregelen in de akkerbouw en glastuinbouw zijn in de nieuwste doorrekening buiten beschouwing gelaten.

In dit scenario wordt ingezet op grondgebonden kringlooplandbouw voor melkveehouderij en varkenshouders op 90% van het huidige grondareaal; met 100% biologische productie van alle melk- en vleesproducten. Er is een volledige omschakeling naar natuur inclusieve landbouw. Om dit te bereiken worden deze maatregelen ingezet:

- inkrimping van de veestapel: runderen (vlees en melk), geiten en schapen met 61%, varkens met 82% en pluimvee met 73% (warme sanering);
- de melkveehouderij wordt 100% biologisch;
- omslag naar biologische veehouderij voor varkens en pluimvee;
- opkoop van woningen, stallen, erf, machines: 20%;
- opkoop van grond voor natuur en bos;
- 20% gronduitgave in pacht;
- aanplant 10% gemengd bos;
- 100% dekking van benodigde investeringen in herstel Natura 2000-gebieden.

De uitvoeringsperiode voor de transitie is 10 jaar, voor het maatschappelijk rendement wordt gekeken naar een periode van 30 jaar. Het maatschappelijk rendement van het maatregelenpakket is 8,5% (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020).

GLB-subsidies voor verduurzaming van de sector

Voor (gedeeltelijke) dekking van de kosten van de verduurzaming en extensivering van de veehouderij kijken we naar de mogelijkheden binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Een groot deel van de kosten van de transitie worden bepaald door opkoop van vee, woningen, stallen, erf en machines, en opkoop van grond. Deze kosten kunnen *niet* gedekt worden door gelden vanuit het GLB.

Bij de transitie naar een duurzame melkveehouderij zou Nederland kunnen inzetten op het gebruiken van GLB-gelden in ecoschema's voor verduurzaming. Het GLB wordt op dit moment herzien, maar blijft uit twee pijlers bestaan. Onder pijler 1 vallen onder andere de directe inkomenssteun en ecoschema's. We nemen aan dat binnen pijler 1 de GLB-gelden evenredig verdeeld worden over de directe inkomenssteun en de ecoschema's. Een deel van de GLB-gelden voor ecoschema's kan gebruikt worden om een deel van de uitgaven te dekken: concreet de omslag naar een biologische melkveehouderij. Omdat deze transitie maar één van de mogelijke verduurzamingsopties, die door ecoschema's gefinancierd kunnen worden, zal zijn, worden de gelden naar ratio van de toegevoegde waarde van de sector toegekend. De inkomsten hiervan worden geschat op € 0,031 miljard per jaar.

Ook door pijler 2 valt mogelijk een deel van het Ecorys-scenario te dekken. Onder pijler 2 van de GLB-gelden valt het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Dit wordt zowel gefinancierd door EU-gelden als regionale of nationale middelen. Het is goed denkbaar dat ook in het nieuwe GLB de maatregel 'aanplant van 10% gemengd bos' deels door GLB-gelden gedekt kan worden. Als 50% cofinanciering aangenomen wordt, betekent dit een maximale dekking tot 2030 van € 0,025 miljard per jaar uit pijler 2 gelden.

Verduurzaming van de consumptie

Nederlanders eten gemiddeld minder groenten, fruit, peulvruchten en noten dan aanbevolen in de Schijf van Vijf. Voor groenten, fruit en noten haalt respectievelijk 16%, 13% en 6% de aanbevolen hoeveelheid. Voor peulvruchten wordt aanbevolen (zonder hoeveelheid) deze elke week te consumeren. De gemiddelde Nederland eet één keer in de drie weken peulvruchten (RIVM, 2020). Tegelijkertijd wordt er gemiddeld relatief veel vlees gegeten: 76 gram rood vlees per dag, terwijl wordt aanbevolen maximaal 43 gram per dag (300 gram per week) rood vlees te consumeren (Voedingscentrum, 2020). Er wordt aanbevolen de consumptie van rood vlees en bewerkt vlees te beperken (RIVM, 2020), om de kans op onder andere maag- en darmkanker en hart- en vaatziekten te verkleinen (P. Kooreman, 2013). Prijsprikkels kunnen helpen om consumptie te verhogen of verlagen. Er zijn twee prijsmaatregelen opgenomen in het landbouwtransitiefonds: een lager btw-tarief op de genoemde plantaardige producten, en een hoger tarief op vlees.

Eerlijke vleesprijs

CE Delft heeft in 2019 doorgerekend wat de effecten van een duurzaamheidsbijdrage (eerlijke vleesprijs) op vlees zouden kunnen zijn (CE Delft, 2019). Zo'n bijdrage (of heffing) wordt geheven bij de retail en betaald door de consument, waarbij het tarief gelijk is aan de waarde (in euro's) van de maatschappelijke schade vanwege de effecten van vleesconsumptie op het milieu. Hierin is dus niet alleen gekeken naar klimaatverandering, maar ook naar andere milieueffecten. In Tabel 1 is weergegeven wat de prijsverhoging is voor verschillende vleessoorten. Bij invoering van deze heffing is uitgegaan van een geleidelijke invoering, waarbij in 2030 het gehele bedrag in rekening gebracht wordt.

Tabel 1 - Tarief van de eerlijke vleesprijs (€/kg vleesgewicht), in 2030

| Type | €/100 g vleesgewicht |
|--------------|----------------------|
| Rundvlees | € 0,57 |
| Varkensvlees | € 0,45 |
| Kippenvlees | € 0,20 |

Bron: (CE Delft, 2019).

De totale jaarlijkse inkomsten zijn € 1,36 miljard in 2030. Er is hierbij rekening gehouden met een afname in consumptie, door de hogere prijs, wat weer leidt tot een afname van de inkomsten door de heffing.

In de eerdere doorrekening van CE Delft (CE Delft, 2019) is gekeken naar het effect op consumptie en de bijbehorende milieuwinst. Deze milieuwinst dubbelt deels met de milieuwinst van de verduurzaming en extensivering van de veehouderij. Immers, de krimp in consumptie leidt ergens tot een krimp in productie. Voor de doorrekening van de milieueffecten van het landbouwtransitiefonds gaan we, om dubbeltellingen te voorkomen, daarom uit van de milieueffecten aan de productiekant (verduurzaming en extensivering veehouderij).

In april 2020 zijn de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) gepubliceerd, waarbij 'Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem' (Rijksoverheid, 2020) één van de onderwerpen was. Deze doorrekeningen zijn gedaan door WeCR en RIVM) en kunnen door politieke partijen gebruikt worden voor het samenstellen van hun programma's. Eén van de maatregelen in het pakket is de reële beprijzing vlees: verbruiksbelasting naar extern effect per kilo vlees. In de BMH wordt de heffingsopbrengst van bijzondere



verbruiksbelasting naar extern effect per kilo vlees ingeschat op € 1,72 miljard per jaar. Dit is gebaseerd op prijzen voor producten waarbij wordt uitgegaan van een maximale heffing per kg in 2030 bovenop de basisprijs. Deze maximale heffing is € 2,04/kg voor kip, € 4,50/kg varkensvlees, € 5,70/kg voor rund- en kalfsvlees en € 5,70/kg voor bewerkt vlees. Deze prijzen zijn grotendeels gelijk aan de prijzen gehanteerd door CE Delft (CE Delft, 2019), met de toevoeging van bewerkt vlees. In de doorrekening is de opbrengst die gepresenteerd wordt in de BMH gebruikt om de bandbreedte voor de opbrengst van een eerlijke vleesprijs te schetsen.

Lager btw-tarief op groente, fruit, peulvruchten en noten

In de studie 'Duurzaamheidsbijdrage vlees' (CE Delft, 2019) heeft CE Delft eerder gerekend aan verschillende opties voor tegemoetkoming van consumenten bij een verhoging van de vleesprijs. Deze tegemoetkoming kan op verschillende manieren ingevuld worden. Eén mogelijkheid is de verlaging van prijzen van alternatieve producten die passen in een meer plantaardig dieet.

Voor deze maatregel binnen het landbouwtransitiefonds geldt dat onder het laag btw-tarief de volgende producten zullen vallen: vers fruit, gedroogde vruchten en noten, vruchten op sap en appelmoes, verse groenten, diepvries- en overige groenten, aardappelen en aardappelproducten. Peulvruchten vallen onder overige groenten.

Er is gekeken naar de mogelijkheid om ook alternatieven voor vlees (vleesvervangers) onder het lage btw-tarief te laten vallen. Echter, een afwijkend tarief voor samengestelde producten is administratief complex, voor verschillende partijen in de keten, en zou daarmee juist weer extra kosten met zich meebrengen. Om de baten van deze maatregel te maximaliseren laten we samengestelde producten hier daarom niet in het lage btw-tarief vallen.

Tax gewasbescherming

Ter financiering van maatregelen en stimulans voor de kringlooplandbouw wordt een belasting op gewasbeschermingsmiddelen voorgesteld. De belastingmaatregel omvat een tarief van € 4 per kg gewasbeschermingsmiddel. Deze tariefhoogte wordt bijvoorbeeld in Zweden gehanteerd. Scandinavische landen kennen een lange traditie op het vlak van belastingen van pesticiden. Denemarken introduceerde in 2013 een dergelijke taks, waarbij het tarief is gekoppeld aan de kosten van milieukundige en gezondheidsimpact. Ook in Italië en Frankrijk worden dergelijke economische instrumenten ingezet.

Als eerste land ter wereld introduceerde Zweden een speciale vlaktaks op pesticiden op basis van het verkochte volume met als doel de residu's in oppervlaktewater of voedsel te verminderen en het milieurisico in verband met het gebruik van pesticiden te verminderen. Bij de invoering van de pesticiden belasting hingen de risico's voornamelijk samen met de gebruikte hoeveelheid pesticiden en niet met stoffen.

Een belasting die uitsluitend op de hoeveelheid werkzame stof is gebaseerd, bevordert dat laaggedoseerde pesticiden worden gebruikt, terwijl pesticiden die in grote doses per oppervlakte-eenheid worden gebruikt, worden benadeeld. Om die reden is het beter naar de werkzame stof en de schadelijkheid te kijken. Dit kan verder uitgewerkt worden naar bijvoorbeeld Deens model. In de doorrekening zijn wij uitgegaan van een gemiddeld tarief van € 4 per kg gewasbeschermingsmiddel. De opbrengsten van de maatregelen komen ten goede aan het Landbouwfonds.



2.3 Compensatie lagere inkomens

Prijs is een belangrijke factor in een gezonde voedingskeuze. Bij andere gedragsgerelateerde gezondheidsproblemen, zoals tabak- en alcoholgebruik, zijn prijsmaatregelen zoals accijnzen effectief gebleken. Dat geldt voor alle inkomenscategorieën, maar in het bijzonder geldt dit voor mensen met een lage economische status (VU Amsterdam, sd). Een gezonde keuze is in het algemeen duurder dan een ongezond voedingspakket.

Voeding met een hogere energiedichtheid (rijk aan suiker en vet) blijkt vaak relatief goedkoper dan meer nutriëntrijke voeding met een lage energiedichtheid. Onder lage inkomensgroepen kan prijs dus vaak de belangrijkste factor vormen in de voedingskeuze. De andere kant van deze medaille is dat dit betekent dat prijsmaatregelen eerder in de huishoudportemonnee zullen knellen.

Compensatie voor deze groepen is dan ook belangrijk vanwege de effectiviteit van het maatregelenpakket, alsook de rechtvaardigheid om lasten eerlijk te verdelen naar draagkracht.

Het Milieudefensie Landbouwtransitiefonds geeft om die reden compensatie voor het koopkrachtverlies bij lagere inkomens in de vorm van een bedrag van ruim € 1 miljard (1,4):

- verlaging van het lage btw-tarief met ruim een procent;
- gerichte compensatie van huishoudens met een laag inkomen.

2.4 Hoe is de dekking van het Landbouwfonds

Het Landbouwtransitiefonds bestaat uit een scenario waarin wordt ingezet op warme sanering van meer dan 60% van de huidige veehouderij, grondgebonden kringlooplandbouw voor melkveehouderij en varkenshouderij op 90% van het huidige landbouwgrondareaal met 100% biologische productie van alle producten. Ecorys heeft deze maatregelen door-gerekend en komt uit op totale kosten van € 2,6 miljard per jaar (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020); (van der Sleen, 2020).

In deze € 2,6 miljard per jaar zijn (investerings)kosten opgenomen voor het opkopen van vee, grond en opstallen van boerenbedrijven (€ 3,4 miljard per jaar), inclusief een bedrag voor jaarlijkse transitiekosten in de vorm van natuurherstel en emissiereducerende maatregelen (€ 0,4 miljard per jaar). Het gaat om netto-kosten, dat wil zeggen dat een deel van de uitgaven weer terugverdiend wordt met de doorverkoop van opstallen aan nieuwe eigenaren (€ 1,2 miljard per jaar). De benodigde investeringen voor de transitie blijven derhalve fors en moeten in een kortere periode (10 jaar) gedaan worden. Dit brengt ook een aanzienlijke financieringsopgave voor het Landbouwtransitiefonds met zich mee.

Het investeringspakket van minister Schouten (LNV) past binnen dit scenario, en creëert daarmee al een deel van de dekking. In dit pakket wordt € 5 miljard beschikbaar gesteld voor een periode van 10 jaar. Hiervan is € 3 miljard beschikbaar gesteld voor natuurherstel. In het Ecorys-scenario gaat er € 0,05 miljard per jaar naar natuurherstel. Tot de periode 2030 kan daarom € 0,5 miljard voor natuurherstel uit het pakket van minister Schouten gebruikt worden om de kosten te dekken¹. Daarnaast investeert het pakket € 2 miljard in efficiënte bronmaatregelen (regelingen om te stoppen of te verduurzamen) in de industrie en energie, landbouw en bouw. Er is over een periode van 10 jaar € 1,7 miljard beschikbaar voor de landbouwsector; € 1 miljard voor de landelijke beëindigingsmaatregel, € 0,3 miljard

¹ Dit geld wordt beschikbaar gesteld voor natuurbesluit. De middelen worden ingezet in onder andere het versnellen en intensiveren van herstelmaatregelen, verbeteren van de hydrologie in en rondom natuurgebieden en het aanplanten van nieuw bos.



voor de tweede verhoging van de subsidieregeling voor sanering varkenshouderijen en ruim € 0,4 miljard voor emissiereducerende maatregelen². De totale investering vanuit het pakket van minister Schouten dat gebruikt kan worden om het Ecorys-scenario te dekken komt daarmee uit op € 0,22 miljard per jaar.

Tevens is in het Regeerakkoord 2017-2021 € 200 miljoen beschikbaar gesteld voor warme sanering van de varkenshouderij. Daarna is er nog eens extra € 60 miljoen beschikbaar gesteld. Ook is een gerichte uitkoop van piekbelasters rond N2000-gebieden aangekondigd, hiervoor is € 350 miljoen beschikbaar. Dit geld kan gebruikt worden om een deel van de kosten voor het kopen van vee, grond en opstallen van boerenbedrijven te dekken. Om de emissiereducerende maatregelen te bekostigen kan (een deel van) de subsidie brongerichte verduurzaming (€ 172 miljoen) worden gebruikt.

Hiermee komen de kosten uit op € 2,3 miljard per jaar³. Daarnaast wil het Landbouwtransitiefonds een laag btw-tarief (5%) op groente en fruit realiseren. Dit kost jaarlijks € 0,3 miljard. De totale kosten komen hiermee uit op € 2,6 miljard per jaar.

De inkomsten van de GLB-subsidies voor verduurzaming van de sector, de eerlijke vleesprijs en de belasting op gewasbeschermingsmiddelen zijn niet genoeg om de gehele uitgaven te dekken. Onderdeel van de eerlijke vleesprijs is een terugsluis naar lagere en midden inkomens van € 1,1 miljard. Dit wordt vormgegeven door een verlaging van het 9% btw-tarief (kosten: € 0,4 miljard) en een gerichte terugsluis naar huishoudens met een laag of middeninkomen (kosten: € 0,7 miljard).

Aanvullend voorziet het Milieudefensie Landbouwtransitiefonds in een dekking van ruim € 2 miljard per jaar door een vermogensbelasting van 3% boven een miljoen euro per huishouden en het verhogen van de belasting op aanmerkelijk belang in box 2. De vermogensbelasting komt bovenop de huidige vermogensrendementsheffing in box 3⁴. Zoals samengevat in Tabel 2, is er sprake van budgettair evenwicht en worden de maatregelen voor transitie naar een duurzame landbouw volledig gedekt door aanvullende financiering.

² De nieuwe bronmaatregelen in de landbouw zijn: tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen; landelijke beëindigingsmaatregel; verlagen van ruw eiwitgehalte veevoer; vergroten van het aantal uren weidegang; verdunnen mest; en stalmaatregelen.

³ De kosten zijn € 2,6 miljard per jaar. Voor financiering is er jaarlijks € 0,22 miljard beschikbaar uit het pakket van minister Schouten, € 0,02 miljard uit het Regeerakkoord, € 0,006 miljard voor extra sanering, € 0,035 miljard voor gerichte uitkoop en € 0,0172 miljard voor emissiereducerende maatregelen. De financiering in vastgesteld en voorgenomen beleid komt daarmee uit op € 0,3 miljard per jaar.

⁴ Een vermogensbelasting van 1% boven een miljoen euro per huishouden is een van de beleidsopties die is doorgerekend in Kansrijk belastingbeleid 2020 van het CPB. (CPB, 2020). In deze studie wordt uitgegaan van een tarief van 3%.

Tabel 2 - Voorgestelde maatregelen landbouwtransitiefonds, kosten en inkomsten

| Voorgestelde maatregel | Kosten (Miljard € per jaar) | Inkomsten (Miljard € per jaar) |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|
| Transitie traditionele naar kringlooplandbouw (enkel veehouderij) ⁵ | 2,32 | 0 |
| Laag btw-tarief (5%) op groente en fruit | 0,27 | 0 |
| GLB-subsidies | 0 | 0,03 |
| Eerlijke vleesprijs | 0 | 1,36 |
| Taks gewasbescherming | 0 | 0,02 |
| Verhoging vermogensbelasting en box 2-tarief | 0 | 2,28 |
| Verlaging 9%-tarief (naar 8,5%) | 0,40 | 0 |
| Gerichte compensatie lage en middeninkomens | 0,70 | 0 |
| Totaal | 3,69 | 3,69 |

2.5 Effecten Landbouwfonds

In deze paragraaf gaan we in op de effecten van het Landbouwtransitiefonds op:

- werkgelegenheid;
- maatschappelijke kostenbesparingen
- bijdrage aan klimaatbeleid;
- milieubaten;
- effecten op inkomens.

Werkgelegenheidseffecten van het Landbouwtransitiefonds

De werkgelegenheid van het landbouwtransitiefonds kan worden opgesplitst in de verandering van de werkgelegenheid als gevolg van de transitie traditionele naar kringlooplandbouw en als gevolg van het laag btw-tarief. We brengen alleen de werkgelegenheid in kaart aan de kostenkant van het fonds.

Bij de transitie traditionele naar kringlooplandbouw neemt de directe vraag naar arbeid in de primaire sector af met 23.000 banen als gevolg van een beperking van de veestapel en minder boeren. De werkgelegenheid in de traditionele veehouderij neemt daarmee af. De transitie naar kringlooplandbouw creëert 9.200 nieuwe voltijdsbanen. Dit positieve effect in de kringlooplandbouw is echter niet voldoende om de initiële inkrimping in de traditionele veehouderij op te vangen (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020). Zowel in de traditionele veehouderij als kringlooplandbouw gaat het alleen om de werkgelegenheid in de primaire sector. De werkgelegenheid in de rest van de keten en de varkens- en pluimveewerknemers (geen boeren) zijn niet meegenomen in deze berekening. De reden hiervoor is dat voor alle drie de fondsen alleen de directe werkgelegenheid in kaart wordt gebracht en niet de gehele keten.

De invoering van een laag btw-tarief voor groente en fruit zorgt voor een toename van de directe vraag naar arbeid. Indien het btw-tarief daalt van 9 naar 5%, neemt de afzet van groente en fruit per jaar toe met 1,9%⁶. De btw-verlaging zorgt daarmee voor extra bestedingen, hierdoor wordt meer omzet gegenereerd. De toename van de werkgelegenheid

⁵ Ecorys en Ethical Growth Strategies (2020) en van der Sleen (2020).

⁶ Gebaseerd op een prijselasticiteit voor groente en fruit van -0,485

(<https://www.voedingscentrum.nl/nl/pers/standpunten/prijselasticiteit-gezond-en-ongezond-eten.aspx#:~:text=De%20prijselasticiteit%20voor%20suikerhoudende%20frisdranken,48%20en%202D0%2C49.>)

is gebaseerd op de omzet per fulltimebaan in de groente- en fruit sector (zowel groente- en fruitwerkende industrie als de groothandel in groente en fruit). Deze extra werkgelegenheid is geraamd op ruim 6.500 banen.

Tabel 3 geeft de totale werkgelegenheidseffecten van het Landbouwtransitiefonds weer. De toename in werkgelegenheid in de kringlooplandbouw en als gevolg van het laag btw-tarief op groente en fruit zorgen er echter niet voor dat de afname van de traditionele veehouderij wordt opgevangen. In totaal is er sprake van een afname van de directe werkgelegenheid met 7.300 voltijdsbanen.

Tabel 3 - Werkgelegenheidseffecten van Landbouwtransitiefonds

| | Directe effect werkgelegenheid (totaal vte) |
|----------------------------------|---|
| Traditionele veehouderij | -23.000 |
| Kringlooplandbouw | +9.200 |
| Laag btw-tarief groente en fruit | +6.500 |
| Totaal | -7.300 |

Noot: De indirecte effecten zijn niet meegenomen in deze berekening.

In de Klimaat en Energieverkenning 2019 is een voorspelling gemaakt voor het aandeel van de werkgelegenheid naar sector, bij vastgesteld en voorgenomen beleid. Hierbij is de indeling naar sector gebaseerd op basis van de hoofdactiviteit van het bedrijf op basis van de Standaard Bedrijfsindeling van het CBS. Landbouw, Bosbouw en Visserij hadden in 2018 een aandeel van 2,3%. In de periode naar 2020 en 2030 neemt dit aandeel af naar respectievelijk 2,1% en 2,0%. Dit leidt dus, bij vastgesteld tot voorgenomen beleid, tot een afname van 17.000 arbeidsjaren tot 2030 in de gehele Landbouw, Bosbouw en Visserij sector⁷.

Maatschappelijke kostenbesparingen door gezonde leefstijl en voeding

In de tariefstelling van de eerlijke vleesprijs zijn maatschappelijke kosten geraamd voor emissies broeikasgassen, emissies van andere stoffen resulterend in milieuvervuiling (verzuring, eutrofiëring, fijnstofvorming, etc.), door landgebruik veroorzaakte impact op biodiversiteit en dierziekten. Een eerlijke vleesprijs leidt tot verminderde maatschappelijke kosten van vleesconsumptie. Door de duurzaamheidsbijdrage wordt minder vlees geconsumeerd in Nederland. Hierdoor dalen deze maatschappelijke kosten en mogelijke externe baten.

Aandoeningen die uit ongezonde voedingspatronen voortkomen, hebben tevens substantiële maatschappelijke kosten tot gevolg. Er zijn studies die aantonen dat het eten van (met name rood en bewerkt) vlees kan leiden tot aanzienlijke gezondheidsschade (Bouvard, et al., 2015). De WHO heeft gesteld dat een vermindering van de consumptie van rood en bewerkt vlees waarschijnlijk kan leiden tot een potentieel hogere kans op het voorkomen van maag- en darmkanker. Klinisch en epidemiologisch onderzoek heeft een causaal verband aangetoond tussen het eten van vlees en de kans op ziektes, in het bijzonder darmkanker en hart- en vaatziekten (P. Kooreman, 2013). Om die reden pleit de auteur ook voor een taks op vleesconsumptie.

⁷ Hierbij is uitgegaan van een groei van de totale werkgelegenheid (uitgedrukt in arbeidsjaren) van 0,3-0,7% per jaar in de periode 2018-2030 (EIB, 2019).

Economische argumenten (besparing zorgkosten) zijn dan, naast internaliseren van milieu- en klimaatkosten, een reden dergelijke maatregelen in te voeren. Het is echter daarbij de vraag in hoeverre consumenten deze informatie over de schadelijkheid van vlees reeds meewegen als zij vlees kopen (gezondheidskosten zijn dan geïnternaliseerd). Daar tegen kan in gebracht worden dat consumenten mogelijk deze risico's niet goed inschatten⁸ en ziekenhuiskosten zijn kosten die grotendeels door anderen dan de consument van vlees moeten dragen.

Daarbij is het niet altijd mogelijk dat zorgkosten toe te rekenen zijn aan ziekte-incidentie die samenhangen met vleesconsumptie van vlees (causale relatie). Vast staat wel dat het gehele pakket, met positieve prikkels voor een gezonder eetpatroon en negatieve prikkels die overmatige consumptie kunnen afremmen, een rol kunnen spelen in het stimuleren van gezondere voedingskeuzes en gezondheidskosten in de hand te houden.

Klimaat effecten van het landbouwtransitiefonds

In Tabel 4 zijn de effecten van de maatregelen op de reductie van broeikasgassen in 2030 weergegeven. Zoals hiervoor beschreven, levert de verduurzaming van de Nederlandse veehouderij door het landbouwtransitiefonds klimaatwinst op (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020). Dit effect ontstaat door inkrimping van de veestapel, en op het resterende grondgebied een verdere verduurzaming van de veehouderij. Het gaat dan om biologisch en Skal-geproduceerd, waarbij voeding en weidegang wordt afgestemd op beperking methaanemissie. In totaal levert dit een reductie van 16 Mton equivalenten, hetgeen een zeer substantiële daling van de totale emissies in de Nederland landbouw is. De totale uitstoot van broeikasgassen in de landbouw betreft 27,7 Mton in 2017.

De eerlijke vleesprijs heeft een belangrijk effect; de klimaat effecten van Nederlandse consumptie dalen, waardoor zowel in Nederland en buitenland de emissies van broeikasgassen verminderen. Omdat er minder consumptie is, is ook minder Nederlandse productie van dierlijke producten nodig. Dit wordt bereikt door de maatregel gericht op de verduurzaming en extensivering van de veehouderij. Daarom wordt het klimaat effect van de eerlijke vleesprijs niet meegeteld in de doorrekening, dat zou een dubbeltelling zijn. Productie van vlees voor de Nederlandse markt heeft echter ook klimaat effecten in het buitenland door import van onder andere veevoer. De klimaatwinst van de verschillende maatregelen is gepresenteerd in Tabel 4.

Tabel 4 - Effecten van fondsmaatregelen in 2030, jaarlijkse reductie in Mton-eq.

| Maatregel | Reductie broeikasgassen (Mton eq.) |
|---|--|
| Verduurzaming en extensivering veehouderij ⁹ | 16,2 Mton |
| Laag btw-tarief | Niet gekwantificeerd |
| GLB-subsidies | Niet gekwantificeerd |
| Eerlijke vleesprijs | 0-1,5 ¹⁰ (buiten Nederland) |
| Totaal binnenlandse reductie | 16,2 Mton |

⁸ De marginale kosten voor het ontvangen van zorg zijn voor de ontvanger nul nadat het eigen risico betaald is.

De maatschappelijke kosten van het eten van vlees zijn daardoor hoger dan de individuele kosten.

⁹ Ecorys en Ethical Growth Strategies (2020) en van der Sleen (2020).

¹⁰ In de ondergrens wordt deze reductie niet meegenomen in verband met dubbeltelling in het landbouwtransitie-scenario.

Milieubaten

De Nederlandse landbouw veroorzaakt een ammoniakemissie van ruim 110 kton per jaar (Statline en Balans van de leefomgeving – PBL). Het grootste deel daarvan is afkomstig uit de veehouderij, vanuit stallen en mestopslagen, of komt vrij bij de aanwending van dierlijke mest. De stikstofdepositie zal aanzienlijk teruggebracht moeten worden, om te voldoen aan de natuurbehoudafspraken die op nationaal en Europees niveau zijn vastgelegd. Hierdoor zal de kwaliteit van de Nederlandse natuurgebieden weer kunnen herstellen. Een ander deel van de milieubaten zal ontstaan door reductie van stikstofverbindingen (NO_x) en materialiseren in de vorm van gezondheidswinst.

Het Landbouwtransitiefonds heeft effect op de luchtkwaliteit en depositie naar bodem en water. Het scenario waarin wordt ingezet op warme sanering van meer dan 60% van de huidige veehouderij, grondgebonden kringlooplandbouw voor melkveehouderij en varkenshouderij op 90% van het huidige landbouwgrondareaal met 100% biologische productie van alle producten zorgt voor een reductie van verschillende milieuverontreinigende stoffen. Het overzicht hiervan is te zien in Tabel 5. De grootste slag wordt geslagen bij ammoniak en niet-methaan vluchtige organische stoffen. De reducties van zwaveloxiden en fijnere fijnstof zijn minimaal (Ecorys ; Ethical Growth Strategies, 2020; van der Sleen, 2020).

Tabel 5 - Reductie van emissies naar lucht in het Ecorys-scenario 3

| Reductie in 2030 ten opzichte van 2018 | Kton |
|---|------|
| Ammoniak (NH ₃) | 80,4 |
| Stikstofdioxide (NO _x) | 23,9 |
| Zwaveloxiden (SO ₂) | 0,0 |
| Fijnere fijnstof (PM _{2,5}) | 0,4 |
| Fijnstof (PM ₁₀) | 4,4 |
| Niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOC) | 63,1 |

Bron: (Ecorys en Ethical Growth Strategies (2020) en van der Sleen (2020).

Met deze verduurzaming en extensivering van de veehouderij worden de stikstofdoelstellingen in 2030 behaald.

Effecten op inkomens

Het landbouwtransitiefonds bestaat uit maatregelen die verduurzaming van de landbouw financieel stimuleren, zowel aan de productiekant (warme sanering), als aan de consumptiekant met een verlaging van de btw-groente, fruit en peulvruchten. Financiering van deze maatregelen vindt plaats via aanwending van de subsidies uit het GLB en een duurzaamheidsbijdrage vlees.

Het fonds is zo vormgegeven dat de huishoudens met de laagste inkomens er licht op vooruitgaan, terwijl de overige huishoudens vrijwel op de nullijn blijven (zie Tabel 6).

De btw-verlaging op groente, fruit en peulvruchten (van 9 naar 5%) heeft een bescheiden gunstig effect op de koopkracht van 0,1% voor alle inkomensgroepen.

De financiering via het GLB heeft geen effect op de koopkracht. De duurzaamheidsbijdrage op vlees leidt tot een koopkrachtverlies van rond 0,5% van het besteedbaar inkomen, voor alle inkomensgroepen.

Het terugsluispakket compenseert dit verlies. Het is gebaseerd op de studie van CE Delft (2019). Dit pakket bestaat naast de verlaging van de btw op groente en fruit uit een

verlaging van het laag btw-tarief op alle overige producten (naar 8,5%) en een gerichte compensatie voor lage en middeninkomens.

Tabel 6 - Inkomenseffecten van maatregelen uit het landbouwtransitiefonds, 2030

| Nr. | Maatregel | Effect op koopkracht [€/jaar]* | | |
|---------------|--|--------------------------------|--------------|--------------|
| | | Laag | Midden | Hoog |
| 1 | Subsidiering warme sanering | Nihil** | | |
| 2 | Verlaging btw-groente, fruit en peulvruchten | € 23 | € 37 | € 49 |
| | Als % besteedbaar inkomen*** | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| 3 | Financiering via GLB | Nihil | | |
| 4 | Financiering via duurzaamheidsbijdrage vlees | € -108 | € -198 | € -251 |
| | Als % besteedbaar inkomen*** | -0,6% | -0,5% | -0,3% |
| 5 | Algemene verlaging laag btw (naar 8,5%) | € 27 | € 43 | € 113 |
| | Als % besteedbaar inkomen*** | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| 6 | Gerichte terugsluis lage en middeninkomens | € 121 | € 100 | € - |
| | Als % besteedbaar inkomen*** | 0,6% | 0,2% | 0,0% |
| Totaal | | € 63 | € -18 | € -89 |
| | Als % besteedbaar inkomen*** | 0,3% | 0,0% | -0,1% |

- lage inkomens (huishoudens met een inkomen in de laagste 40%);
- middeninkomens (huishoudens met een inkomen tussen de laagste 40% en de hoogste 20%);
- hoge inkomens (huishoudens met een inkomen in de top-20%).

Bron: Berekening op basis van CE Delft (2019).

* Een negatief teken (minus) betekent een vermindering van de koopkracht.

** Warme sanering met het uitgangspunt dat het voor boeren aantrekkelijk is om deel te nemen aan de regeling. Voor huishoudens in het algemeen verwachten we geen tot zeer beperkte inkomenseffecten.

*** % besteedbaar inkomen 2018 (bron: CBS Stateline, 18-6-2020, voorlopig cijfer).

2.6 Conclusies

In het Landbouwtransitiefonds wordt ingezet op grondgebonden kringlooplandbouw voor melkveehouderij en varkenshouders op 90% van het huidige landbouwgrondareaal; met 100% biologische productie van alle producten. Er is een volledige omschakeling naar natuur inclusieve landbouw. Dit gaat gepaard met een aanzienlijke inkrimping van de traditionele veehouderij en het aantal gehouden dieren.

De conclusies uit de analyse van het Landbouwtransitiefonds zijn als volgt:

- Maatregelen worden aan de consumptiezijde ondersteund met een eerlijke vleesprijs en btw-verlaging voor groente en fruit. Compensatie van negatieve inkomenseffecten vindt plaats door een verlaging van het lage btw-tarief met ruim een procent en gerichte compensatie van huishoudens met een laag en middeninkomen. Per saldo gaan de huishoudens met de laagste inkomens er licht op vooruit.
- De inkomsten van de GLB-subsidies voor verduurzaming van de sector, de eerlijke vleesprijs en de belasting op gewasbeschermingsmiddelen zijn niet genoeg om alle uitgaven te dekken. Aanvullend voorziet het Milieudefensie Landbouwtransitiefonds in een dekking van ruim € 2 miljard per jaar vanuit een aanvullende vermogensbelasting en verhoging van box 2-tarief op winstuitkeringen uit ondernemingen.
- Het gehele maatregelenpakket zorgt voor een zeer aanzienlijk beperking van de uitstoot van broeikasgasemissies in de Nederlandse landbouw (ruim 16 Mton-CO₂-eq.). Naast de verminderde uitstoot van broeikasgasemissies is er ook milieuwinst door verminderde emissies van bijvoorbeeld ammoniak, NO_x en fijnstof.
- In totaal is er sprake van een afname van de directe werkgelegenheid met 7.300 voltijdsbanen.

