

In afschrift aan: Leden van Provinciale Staten  
Afdeling Kennis en Onderzoek

DATUM:	KENMERK:	ONDERWERP:
16 december 2021	2021.12.16/RL	Advies MER Landbouw en Voedsel

Geacht college,

Met het beleidskader Landbouw en Voedsel 2030 wil de provincie Noord-Brabant de komende jaren werken aan de meest duurzame landbouw- en voedselproductie, een economisch toonaangevende, natuur- en landschapsinclusieve én gemeenschapsinclusieve landbouw. Met een milieueffectrapportage (het MER) zijn de milieueffecten van het voorgenomen beleid beoordeeld. Daarvoor zijn in het MER twee alternatieven uitgewerkt, wat leidt tot een voorkeursalternatief<sup>1</sup>. We zijn gevraagd om advies te geven over het ontwerp beleidskader en het bijhorende MER (uw verzoek van 20 oktober 2021).

Eerder adviseerden we over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van het plan-milieueffectrapport voor het Landbouw- en Voedselkader<sup>2</sup>. Daarin gaven we vijf hoofdpunten mee.

1. Inzet op integrale benadering van landbouw én voedsel is positief.
2. Maar de randvoorwaarden voor duurzame landbouw ontbreken.
3. Kiezen voor transitie gaat verder dan optimalisatie van sectoraal beleid.
4. Het verkennen van meerdere beleidsscenario's maakt integrale afweging mogelijk.
5. Kiezen betekent perspectief bieden en aandacht voor jonge boeren en stoppers.

Na bestudering van het MER en het ontwerp beleidskader Landbouw en Voedsel hebben we de volgende met elkaar samenhangende aanbevelingen. Bij enkele aanbevelingen leggen we een link met ons vorige advies.

## ALGEMENE PUNTEN VOORAF

**Voordat we onze inhoudelijke adviezen geven, hebben we vier algemene punten over de toegankelijkheid van de stukken, de toepassing van het MER en het instrument MER.**

### Maak het beleid toegankelijk

We zijn positief dat in het beleidskader verschillende facetten van de transitie van de landbouw benoemd zijn. Wij vragen ons echter af of de belanghebbenden de juiste boodschap uit de stukken halen. Dit komt doordat het beleidskader en het planMER omvangrijk zijn en het planMER veel technische informatie bevat. Als de provincie er naar streeft om samen met burgers, boeren en andere ketenpartners invulling te geven aan dit beleid, is het zaak om het beleid voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk te maken.

<sup>1</sup> Het eerste alternatief richt zich op de waarden van natuur, bodem, water en het verminderen van de gezondheidsimpact. Het tweede alternatief gaat uit van de doelen die meer aansluiten bij de landbouwsector. In het eerste alternatief heeft de provincie een krachtige rol die naast stimuleren op regelgeving en handhaving zit en bij de tweede ontwikkelrichting is dit stimuleren, handhaven en reguleren. Het voorkeursalternatief bevat zowel elementen van alternatief één als van alternatief twee.

<sup>2</sup> Lees hier ons eerdere advies van 21 mei 2021: [Advies NRD Plan MER Landbouw en voedsel](#).

## Een goede toepassing van het MER vraagt een concreter beleidskader

Het ontwerp beleidskader Landbouw en Voedsel is abstract en daarmee onvoldoende concreet om tot een betekenisvol MER te komen. Daardoor heeft de beoordeling van de milieueffecten het karakter van het duiden van kansen en risico's. Dit levert relevante input op, maar doordat ook de onderzochte alternatieven abstract zijn, zien we dat het MER weinig richting geeft. In onze ogen zijn er concrete beleidsdoelen nodig voor een goede toepassing van het MER, waarmee zorgvuldig de milieu-impact van voorgenomen beleid in beeld kan komen.

## Maak de beoordeling van milieueffecten duidelijk

De beoordeling van de milieueffecten in het planMER is gebaseerd op expert judgement. Hoe het oordeel tot stand komt, is echter onvoldoende inzichtelijk. Hoe zijn de beoordeelde indicatoren gewogen en bepaald? Omdat dit niet duidelijk is, biedt het planMER ruimte voor interpretatie. Dit is niet wenselijk bij het maken van zorgvuldige beleidskeuzes. Geef daarom aan hoe de beoordeling van de milieueffecten tot stand is gekomen.

## Overweeg ander instrumentarium om effecten integraal in beeld te brengen

Met het steeds integraler worden van beleidskaders, zoals het kader Landbouw en Voedsel, ontstaat discussie over hoe effecten van beleid in de volle breedte beoordeeld kunnen worden. We zien dat het MER-instrument de afgelopen jaren de milieu-impact breed in kaart brengt. Toch is er de behoefte om de effecten van beleid integraler te kunnen beoordelen. Wat zijn bijvoorbeeld de te verwachten maatschappelijke en economische effecten? We adviseren om in de toekomst naar de mogelijkheden van andere instrumenten te kijken zoals True Cost Accounting (TCA) of de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA). Hierover gaan we graag nader in gesprek.

## INHOUDELIJKE AANBEVELINGEN

**Naast bovenstaande algemene punten over het MER-instrument hebben we de volgende met elkaar samenhangende inhoudelijke aanbevelingen.**

### 1. Geef richting aan de transitie van landbouw en voedsel

Gezien de (inter)nationale regelgeving en beleid die komend decennium sterk ingrijpen op de Brabantse agrarische sector, is een transitie onvermijdelijk.<sup>3</sup> In het beleidskader staan grote ambities<sup>4</sup> om de toekomstige landbouw vorm te geven, wat verwachtingen schept. De ambities zijn echter niet gelijktijdig in dezelfde mate te bedienen. (Politieke) keuzes in de ambitie en de aanpak blijven uit, waardoor het onduidelijk is hoe de transitie in Brabant vormgegeven wordt. Vragen die we hebben zijn: welke landbouw krijgt waar perspectief en hoe? En in welke regio's zijn meer natuurinclusieve boeren of meer biologische teelten voorzien, mede vanuit het principe 'functie volgt bodem'? Brabant is gebaat bij richtinggevende keuzes die duidelijkheid geven. Nu richting geven aan de transitie van de landbouw is dan ook onontkoombaar. Een vaste meerjarige en consistente koers is nodig. Duidelijkheid, perspectief en richting bieden echter wel een gezonde basis om de transitie vorm te geven.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> We kunnen ons voorstellen dat het beleidskader getoetst wordt in hoeverre het past binnen de richtlijnen van de Europese Farm to Fork strategy.

<sup>4</sup> In het beleidskader Landbouw en Voedsel zijn vier ambities beschreven: de meest duurzame landbouw- en voedselproductie, een economisch toonaangevende landbouw, natuur- en landschapsinclusieve én gemeenschapsinclusieve landbouw.

<sup>5</sup> Dat is ook de conclusie van het rapport '[Boeren met toekomst](#)' (december 2021) van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI). Daarom pleit de RLI ervoor meer aandacht te geven aan de boeren die willen doorgaan en innoveren. De RLI geeft in haar advies aan dat er drie voorwaarden zijn willen boeren perspectief hebben binnen de duurzaamheidsgrenzen: duidelijkheid over de eisen die aan hun bedrijf worden gesteld, vrijheid om te bepalen hoe ze aan die eisen kunnen voldoen en een goed hanteerbaar systeem voor controle en handhaving. Het recent opgeleverde rapport van de Verdiepingstafel verdienmodellen voor de landbouw geeft ook een aantal nuttige handvatten voor de ontwikkelrichtingen voor de agrarische sector.

## 2. Blijf de transitie ondersteunen: bied perspectief voor (jonge) boeren, begeleid omschakeling en stoppen

De omschakeling van agrariërs naar vormen van kringloop-, biologische of natuur- en landschapsinclusieve landbouw gaat niet vanzelf. Daarom heeft u eerder een Uitvoeringsprogramma met ondersteunende maatregelen ontwikkeld waarmee begeleiding in de transitie aan de boeren wordt geboden.<sup>6</sup> We raden aan om dit programma stevig door te zetten en daarin onderscheid te blijven maken in de behoeften van de verschillende groepen boeren: jonge boeren, blijvers en stoppers. Daarbij vragen we aandacht voor onderstaande punten.

De transitie vraagt om investeringen van bedrijven in de agrarische sector. Om mee te doen aan de transitie moeten die investeringen terugverdiend kunnen worden. Het is daarom urgent om (nieuwe) businessmodellen te blijven stimuleren in combinatie met goede ruimtelijke en financiële randvoorwaarden. De transitie vraagt om een andere manier van denken van de agrarische ondernemers. Niet enkel meer de focus op het vergroten van de productie, maar juist op de kwaliteit ervan. We raden aan de ondernemers hierin te blijven ondersteunen. Ook is het zaak om vanaf het begin relevante ketenpartijen én inwoners te betrekken om gezamenlijk de noodzakelijke veranderingen door te zetten. Dit ten behoeve van een duurzame landbouw die ook dicht bij de consument staat.

We onderstrepen nogmaals dat het van groot belang is om bij het nieuwe landbouw- en voedselbeleid jonge boeren en boerinnen te betrekken. Wat zijn hun mogelijkheden, wat hebben zij nodig en op welk netwerk kunnen ze steunen? De jonge boeren en boerinnen zijn bij uitstek aan zet om de transitie handen en voeten te geven. Ook het bieden van ruimte voor nieuwe toetreders van buiten de landbouw geeft kansen.

## 3. Faciliteer de bottom-up initiatieven

We vragen aandacht voor de vele bottom-up initiatieven op het gebied van agrofood, ook landelijk, waarin groepen mensen het 'anders' (willen) doen. Bijvoorbeeld de Transitiecoalitie Voedsel, de beweging Voedsel-Anders, jongerenbeweging Oogst van Morgen, regionale en natuurinclusieve productiesystemen (zoals Aardpeer) en het netwerk Goed Boeren. We zien in deze initiatieven een vorm van voedseldemocratisering waarin de verbinding boer-burger wordt versterkt en de waardering voor regionale producten en producenten groeit. Blijf als provincie dit soort initiatieven faciliteren die bijdragen aan het 'maatschappelijk' in balans komen van de agrofoodsector.

## 4. Noodzaak voor stevigere verbinding met ander provinciaal beleid

Binnen de Brabantse context moet met inzet van de ketenpartijen werk gemaakt worden van de met de agrarische sector verbonden vraagstukken zoals herstel van natuur, biodiversiteit, klimaat, bodem, water en een aantrekkelijk landschap. De conclusie van het MER is dat het beleidskader een positieve bijdrage levert aan voornoemde vraagstukken, maar dat de doelen natuur- en landschapsinclusief en water en bodem niet zonder meer behaald worden. Dit betekent dat er problemen zullen blijven bestaan rondom de kwaliteit van lucht, bodem, water, natuur en gezondheid. Daarom is er een noodzaak om landbouw en voedsel nog sterker te verbinden met deze vraagstukken. We vragen om aan te geven hoe dit gerealiseerd gaat worden en welke extra maatregelen de provincie hiervoor gaat treffen.

---

<sup>6</sup> Zie ook het [Eindadvies Adviescommissie Uitvoeringsprogramma Ondersteunende Maatregelen Transitie Veehouderij](#) dat in opdracht van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant is uitgevoerd.

## 5. Maak rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk

De invloed van de provincie op de landbouw- en voedselsector is relatief beperkt. Samenwerking met partners is nodig, zoals met de agrarische keten, het Rijk, gemeenten en de waterschappen. Het beleidskader geeft geen antwoord op welke partners nodig zijn en wie welke rol, taak en verantwoordelijkheid heeft. Een nog op te stellen uitvoeringsagenda biedt kansen om dit te duiden. We vragen daarin ook aandacht voor het betrekken van de inwoners. Ook zij spelen een rol in de transitie, bijvoorbeeld in hun koopgedrag van voedsel en als actor in de omgeving van landbouwbedrijven. Daarnaast blijven de ambtelijke capaciteit en trage en slepende procedures bij verschillende overheden aandachtspunten. Dit bemoeilijkt een adequate inzet en begeleiding bij de transitie van bedrijven en gebiedsprocessen.

## 6. Aandacht voor gezondheid

Er is steeds meer bewijs dat de nabijheid van sommige vormen van landbouw een effect heeft op de gezondheid en dat een groenblauwe dooradering en 'aangekleed' landschap helpen voor een gezondere leefomgeving.<sup>7</sup> In het beleidskader is aandacht voor een gezonde leefomgeving, bijvoorbeeld met het verminderen van verspreiding van emissies (CO<sub>2</sub>, ammoniak, fijnstof, stikstof en bestrijdingsmiddelen), geur en zoönose. De vraag hoe u met dit beleidskader bijdraagt aan gezondheid wordt echter niet beantwoord. Ook gezien de vragen die het huidige kader oproept ten aanzien van de leefomgeving vragen we extra aandacht te besteden aan concrete maatregelen die bijdragen aan het afgesproken provinciale doel van drie gezonde levensjaren erbij voor iedere Brabander in 2030. Ook roepen we op om de verbinding van voedselproductie met gezondheid duidelijker te maken, zoals bij de regiodeal Noordoost-Brabant en een initiatief in Amsterdam waar landbouwers uit de regio gezonde voeding aanbieden op scholen. Op die manier geeft de provincie ook meer invulling aan het *voedsel*gedeelte van het landbouw- en *voedsel*systeem, omdat dat verder weinig aan bod komt in dit beleidskader.

Wij hopen u naar voldoening te hebben geadviseerd over het nieuwe landbouw- en voedselbeleid. Graag blijven wij met u hierover in gesprek. Voor nu wensen wij u succes met de uitvoering van het beleidskader.

Met vriendelijke groet,



Pieter van Geel  
BrabantAdvies, voorzitter Provinciale Raad voor de Leefomgeving

---

<sup>7</sup> [Recent onderzoek bevestigt dat mensen die in de buurt wonen van veehouderijen een groter risico lopen op longontstekingen.](#) Ook zijn er aanwijzingen dat mensen die lang aan gewasbeschermingsmiddelen bloot staan een grotere kans hebben op neurodegeneratieve ziekten, zoals Parkinson en Alzheimer. [Het RIVM onderzoekt of er aangescherpte eisen nodig zijn voor gewasbeschermingsmiddelen.](#) Ook bewees de WUR dat [plaatsing van landschapselementen de emissie van ammonia reduceert.](#)