

Vergaderjaar 2002–2003

28 973

Toekomst van de intensieve veehouderij

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 juni 2003

De recente uitbraak van Aviaire Influenza in de pluimveehouderij vormt, na de eerdere uitbraken van MKZ en varkenspest, opnieuw aanleiding voor een brede discussie over de intensieve veehouderij in ons land. Het gaat daarbij echter niet alleen om de uitbraak en bestrijding van dierziekten, maar ook om vraagstukken op het gebied van volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu, ruimte en handelsbetrekkingen en niet in de laatste plaats om de positie en de toekomst van de desbetreffende ondernemers en hun gezinnen.

1. Nadenken over de toekomst van de intensieve veehouderij

In het verleden is al veel over de intensieve veehouderij gesproken maar vaak over onderdelen, specifieke punten, regels en problemen. Verschillende commissies hebben zich met dit onderwerp beziggehouden en hebben hierover rapporten uitgebracht. Genoemd kunnen worden het «Eindrapport van de Stuurgroep heroriëntatie pluimveehouderij» van de commissie-Alders en het rapport «Toekomst voor de veehouderij, agenda voor een herontwerp van de sector» van de commissie-Wijffels. Helaas is het succes van deze discussies en initiatieven beperkt gebleven. De geschiedenis wijst uit dat de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij niet primair vanuit Den Haag kunnen worden geregeld. Ik stel dan ook een andere aanpak voor waarbij we uiteindelijk met de sector – en niet tegen de sector – tot oplossingen komen.

Omdat op voorhand duidelijk is dat er geen eenvoudige, kant-en-klare oplossingen zijn, is het van belang te beginnen bij een gedeelde probleemanalyse. Daarvoor is een uitvoerige uitwisseling van inzichten en een overzicht van belangen nodig. Ik wil daaraan een actieve bijdrage leveren en ik waardeer het dat onder meer in dit verband Wageningen UR en de Dierenbescherming het publieke debat met hun rapporten reeds hebben willen voeren.

Hoewel velen automatisch naar de overheid kijken, is het primair het bedrijfsleven dat zich uitgedaagd moet weten om grondig na te denken over de toekomst van de intensieve veehouderij in Nederland. Immers, de problematiek rond de intensieve veehouderij gaat in eerste instantie de sector zélf aan.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om de samenleving en de sectoren zicht te geven op de lange termijnperspectieven en om de dilemma's daarbij zichtbaar te maken. Een belangrijke eerste stap is dat alle betrokkenen de ernst van de problematiek her- en erkennen. Pas dan kunnen we met elkaar spreken over oplossingen. Daarbij zullen we kritischer dan tot nu toe moeten denken over de effectiviteit van maatregelen.

een eerste stap: naar een gedeeld beeld van het probleem

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de wijze waarop ik tegen de problematiek van de intensieve veehouderij aankijk en de analyses die ik daarbij maak. Dit zie ik als een eerste stap in een noodzakelijk proces om te komen tot een zo helder mogelijk en breed gedragen beeld waarbij alle maatschappelijke geledingen moeten worden betrokken die een rol spelen bij het vormgeven van de toekomst van de sector. Om dit debat zoveel mogelijk ruimte te geven en omdat de overheid geen blauwdrukken voor de sector kan voorschrijven, worden in deze brief bewust geen oplossingen voorgesteld. Ik ben ervan overtuigd dat we staan voor moeilijke keuzen en voor een proces dat een lange adem, creativiteit en vastberadenheid zal vergen.

2. Intensieve veehouderij in historisch perspectief

De intensieve veehouderij in ons land dankt zijn ontstaan aan een aantal concurrentievoordelen. Deze ontstonden als gevolg van de beschikbaarheid van graanvervangende veevoedergrondstoffen, bestaande infrastructuur, ondernemingslust, vakkennis en het zoeken naar oplossingen voor versterking van de inkomenspositie van de veelal kleine bedrijven op de armere gronden. De ontwikkeling van de interne markt bood kansen die mede met behulp van ondersteuning door de overheid werden benut. Het welvaartsniveau in deze regio's steeg en de werkgelegenheid nam toe. Door het verdwijnen van arbeidsintensieve industrieën stond deze onder druk. Technologische ontwikkeling werd snel toegepast. Dit leidde tot sterk groeiende productiviteitsstijgingen in de primaire productie. Export vormde een steeds groter deel van de productie. Van deze spectaculaire ontwikkeling profiteerde iedereen: de ondernemer, de consument, de regio en de overheid. De intensieve veehouderij is een welvaartsbron geweest voor heel Nederland. Het is niet meer dan fair om dit volmondig te erkennen. Maar dit succesverhaal bleek een keerzijde te hebben. De markt veranderde (kritischer consument), de concurrentievoordelen verminderden (graanprijzdaling, liberalisering), de maatschappelijke omgeving wijzigde (milieu, dierenwelzijn) en nieuwe productiegebieden kwamen op (Zuidoost Azië, Zuid-Amerika). In deze omstandigheden bevinden we ons nu.

3. De problematiek: tekortkomingen op de aspecten van duurzaamheid

Thans moet vastgesteld worden dat de huidige intensieve veehouderij in Nederland tekortkomingen vertoont op alle 3 aspecten van duurzaamheid: economische duurzaamheid (Profit), ecologische duurzaamheid (Planet) en sociale duurzaamheid (People).

Profit: economische duurzaamheid

Aspecten met betrekking tot de sector

De sector is door techniek gedreven en de concurrentiekracht is overwegend kostprijsgebaseerd. Er is vooral sprake van eenvormige productie en lage marges. De ingezette kennis en techniek om de huidige concurrentiebasis te versterken zijn steeds minder uniek en gemakkelijker kopieerbaar elders. Intussen verheft de internationale (prijs-)concurrentie, o.a. door vergroting van de EU en door liberalisering van de wereldhandel.

De economische toekomstperspectieven van de sector zijn internationaal bezien over het geheel niet erg rooskleurig. Importheffingen aan de EU-grenzen spelen een belangrijke rol bij het voortbestaan, maar het is de vraag of deze houdbaar blijven in WTO-verband. Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland maar voor heel West-Europa. Diverse studies indiceren dat voor de vleesproductie naar verhouding de grootste kansen voor de kortere termijn liggen in de versmarkt en op de langere termijn vooral in de kleinere markten voor producten van een hoge kwaliteit (product, productiewijze). Niet alleen op de productmarkten, maar ook op de markten van arbeid, grond en kapitaal is de concurrentiepositie van de intensieve veehouderij overwegend zwak (WUR/LEI). Het Landbouw Economisch Instituut schrijft dat de afname van het aantal bedrijven door gaat en dat een deel van de bedrijven zich zal specialiseren en zal door-groeien tot een volwaardige speler op de wereldmarkt. Dit instituut voorspelt dat de omvang van de intensieve veehouderij zal krimpen met een kwart tot eenderde.

Macro-economische aspecten

De bijdrage van de intensieve veehouderij aan de Nederlandse economie omvat ongeveer 1% van de totale toegevoegde waarde. Dit betreft het totale complex inclusief verwerkende industrie e.d.. De toegevoegde waarde van het pluimveecomplex is op jaarbasis 1,4 miljard euro. Het aandeel van de primaire productie hierin bedraagt 9%, zijnde ongeveer 125 miljoen euro. Voor het varkenscomplex zijn deze cijfers 3,1 miljard euro en 14%.

De maatschappelijke kosten van de sector zijn hoog. Naast de kosten voor dierziektebestrijding (Al bijvoorbeeld: thans 264 miljoen euro) brengt de intensieve veehouderij nog andere maatschappelijke kosten met zich mee. Gedacht kan worden aan kosten voor het flankerend mestbeleid (opkoopregelingen en dergelijke), aan kosten voor vermindering van de ammoniakproblematiek en kosten voor bescherming van natuurgebieden.

Planet: ecologische duurzaamheid

De ecologische kwaliteit van sector/keten blijft ondanks de vele inspanningen en resultaten op diverse punten in de afgelopen jaren (zo nam het aantal varkens af met ca. 25% en verbeterde het dierenwelzijn op een aantal punten) toch onder de maat. Met name de milieubelasting door ammoniak is te hoog. Door de opkoopregelingen van de afgelopen jaren is het landelijk mestoverschot sterk verkleind. Op regionaal niveau zijn echter nog steeds grote overschotten. Dit noodzaakt tot grootschalige mesttransporten en dientengevolge hoge controle- en uitvoeringslasten. Daarnaast is er veel transport van dieren en van intermediaire producten. De transparantie van afzet en verwerkingsstructuren in de keten en transportstromen wordt beter, maar blijft een achilleshiel voor voedselkwaliteitsproblemen en insleep van dierziekten.

Ook op ruimtelijk vlak zijn er tekorten. Door zijn aard van de intensieve veehouderij kan niet verwacht worden dat een bijdrage wordt geleverd aan de groene omgevingskwaliteiten. Echter, in de diverse regio's is de ligging en verspreiding van de bedrijven en de kwaliteit en de inpassing

van bedrijfsgebouwen en voorzieningen in hun omgeving niet in overeenstemming (reconstructie) met de maatschappelijke voorkeuren van nu en in de toekomst.

People: sociale duurzaamheid

In de samenleving worden met name over de sociale, ethische en veiligheidsaspecten van de intensieve veehouderij in toenemende mate en steeds indringender vragen gesteld. Dierenwelzijn staat hoog genoteerd. Voedsel- en dierziektecrises deuken het imago.

De maatschappelijke consequenties van dierziektes zijn groot. Ik doel op de psychologische schade aan de mensen die ermee worden geconfronteerd en de ontwrichtende werking ervan op ondernemers en hun gezinnen en de gehele samenleving. Ook zien we toenemende conflicten tussen de veehouderij en andere vormen van dierhouderij: huisdieren, dieren in natuurgebieden, dieren in dierentuinen. Veel burgers kijken, onder meer doordat ze in hun privé-sfeer direct de gevolgen van de dierziekte emotioneel ervaren, steeds negatiever aan tegen de huidige intensieve veehouderij met name de wijze en schaal waarop dieren opgroeien en worden gehouden. De meeste consumenten leggen evenwel deze relatie niet zodat zij door hun consumptiegedrag en bestedingspatroon deze structuur in stand houden. Met dit alles ontstaan spanningen in lokale gemeenschappen tussen ondernemers uit de sector en anderen.

herkenning van het geschetste beeld

Om op een constructieve wijze met elkaar te spreken over oplossingen, is het van belang dat de aard en omvang van de problematiek wordt herkend en erkend. In mijn dagelijkse contacten merk ik dat dit niet altijd het geval is. Op onderdelen is de herkenning er vaak wel, maar niet in zijn volledigheid en samenhang. En juist dát is essentieel voor de verkenning van perspectieven en oplossingen voor de toekomst.

De intensieve veehouderij in ons land is niet voor het eerst onderwerp van publiek debat. Er, zijn al eerder scherpe analyses gepubliceerd. Ik herinner bijvoorbeeld aan het rapport Wijffels. Ook recent verschenen er rapporten van Wageningen UR en de Dierenbescherming. Daarin herken ik veel van de analyse die ik in het voorgaande gaf. De genoemde rapporten geven verschillende accenten wat betreft de oplossingen en de verwachtingen met betrekking tot de toekomstkansen en ook de rol van de overheid. De conclusie moet zijn dat een fundamentele discussie noodzakelijk is.

4. De positie van de overheid en andere partijen

Met het oog op de geconstateerde duurzaamheidtekortkomingen, ligt het in de rede dat de overheid bij de invulling van zijn rol met name prioriteit geeft aan de maatschappelijke effecten en condities. Doel is het vinden van een nieuw evenwicht tussen de diverse belangen in het licht van de maatschappelijke ontwikkeling. Dat zal onder meer betekenen dat de totale maatschappelijke kosten daar gelegd worden waar ze worden gemaakt en uiteindelijk gedragen door wie ze verbruikt – namelijk de consument – en niet worden afgewenteld op de belangen die geen stem hebben (milieu, dier, etc.). In concreto zien de vragen inzake maatschappelijke effecten en condities er naar mijn mening als volgt uit:

- Zijn de wijze van bestrijding van dierziekten zoals thans in de EU-richtlijn is vastgelegd nog aanvaardbaar?
- Is de verrekening van de (bestrijdings)kosten via een dierziekteverzekering te billijken en te realiseren?

- Moet herziening van het non-vaccinatiebeleid niet nog krachtiger worden nagestreefd?
- Moeten de eisen inzake milieu en dierenwelzijn en de transparantie van productie en ketens niet worden aangescherpt en strikter worden gehandhaafd?
- Moet de inpassing van de intensieve veehouderij in de omgeving niet worden verbeterd?

De overheid

Het kabinet zet de lijn door van vermindering van regelgeving en administratieve lastendruk. De overheidsinzet ten aanzien van de intensieve veehouderij zal hiermee qua omvang in overeenstemming moeten zijn. De sector zal meer op eigen benen moeten staan. Dat betekent dat de kosten die nu nog door de rijksoverheid worden gedragen, in de toekomst door de sector zelf moeten worden opgebracht. Het risicogedrag van de betrokken ondernemers zal scherp en confronterend aan de orde gesteld moeten worden in het belang van de sector als geheel.

De EU-regelgeving is thans weliswaar voor veel onderwerpen bepalend, maar er is ook ruimte voor eigen maatregelen en keuzen. Nationaal bestaat er vooral ruimte met betrekking tot kostenverrekening, omgevinginpassing en transparantie. Voor het overige moeten de inspanningen gericht worden op Brussel. Thans beginnen daar ook andere inzichten te ontstaan.

Denk aan het ter discussie stellen van het vaccinatiebeleid en de strategie en de vergoeding van de dierziektebestrijding. Dit moet er toe leiden dat de maatschappelijke opvattingen in Nederland breder worden uitgedragen en dat steun en aansluiting wordt gezocht bij ook elders in Europa wijzigende opvattingen.

Een en ander moet uiteindelijk neerslaan in internationaal beleid, dan wel er moet ruimte worden gegeven voor noodzakelijk nationaal optreden.

Ik constateer dat er rond het intensieve veehouderijcomplex een omvangrijk beleidsbouwwerk is ontstaan. Maar dat betekent nog niet dat de vaak zeer gedetailleerde regelgeving en het bijbehorende uitvoeringsapparaat ook voldoende opleveren. Het maatschappelijk rendement van deze grote en kostbare inzet is gezien de resultaten wat betreft mest, dierziektes en dierenwelzijn relatief mager. Een grootschalige, door de overheid geïnitieerde inzet op compartimentering, ruimtelijke scheiding of andere zeer kostbare ruimtelijke maatregelen ligt daarom niet voor de hand. Daar past eerder het bieden van ruimte voor marktgedreven ruimtelijke veranderingen. Nieuwe maatregelen moeten zeer kritisch worden gewogen en vooral eenvoudig en doelmatig zijn. Gedetailleerd maatwerk past niet in die lijn.

De inzet van andere partijen

Eerder stelde ik al dat – waar het de toekomst van de intensieve veehouderij in Nederland betreft – vooral de sector aan zet is. De primaire veehouderijbedrijven dienen zich het perspectief van de sector nadrukkelijk aan te trekken en op basis daarvan strategische bedrijfskeuzen te maken. Ook de inpassing in de omgeving verdient daarbij serieuze aandacht. De snelle groei van bijvoorbeeld alternatieve leghouderijsystemen toont aan dat er perspectievolle toekomstgerichte ontwikkelingen mogelijk zijn. Maar een strategische bedrijfskeuze kan ook bedrijfsbeëindiging zijn, indien de marktperspectieven onvoldoende lijken of een investering vergen die de ondernemer niet kan of wil opbrengen.

Maar niet alleen de primaire ondernemers, ook de rest van de keten tot en met de retail moet zich de maatschappelijke kritiek aantrekken. Deze partijen kunnen zich niet verschuilen achter «het volgen van de consumentenvraag», waar deze vraag aantoonbaar achterblijft bij wat de samenleving van de intensieve veehouderij verwacht. Zij zouden moeten investeren in meer transparantie en in gesloten en duurzame ketens en marketing van duurzaamheid, hetgeen overigens ook actief door banken, intermediairs en leveranciers kan worden gestimuleerd en ondersteund. Hoe langer bedrijven persisteren in niet-duurzame productiewijzen, hoe verleidelijker voor de consumenten om dat te volgen. En des te langduriger en moeizamer is de overgang naar duurzamer productiewijzen. Dat de burgers in de huidige omstandigheden niet bereid zijn om hogere prijzen te betalen voor producten die op meer duurzame wijze zijn geproduceerd, is weliswaar onterecht maar dat alles is géén reden om niet in actie te komen.

5. Dilemma's rond markt en overheidsingrijpen

Uit het voorgaande blijkt dat er rond de intensieve veehouderij grote beleidsmatige dilemma's en moeilijke keuzen aan de orde zijn. Die zijn er voor het *bedrijfsleven* en die zijn er voor de *overheid*. Daarover zal de discussie moeten plaatsvinden en daarin zullen afwegingen gemaakt moeten worden. De belangrijkste dilemma's wil ik hierna nog eens op een rij zetten:

(1) maatschappelijke belangen versus bedrijfs/sectorbelangen

De overheid wordt aangesproken op het voorzien in voldoende vrijheid voor burgers inzake recreatie, toegankelijkheid en het houden van dieren. Maar dat staat op gespannen voet met de noodzakelijke veterinaire maatregelen in de bedrijfsmatige intensieve veehouderij.

Er zal discussie moeten plaatsvinden over de bestaande vanzelfsprekendheid waarmee de bedrijfsmatige houderij bepalend is voor de beleidskeuzen.

(2) Maatschappelijke kosten versus smalle bedrijfsmarges

De overheid en de samenleving nemen kosten voor hun rekening die, vanuit een andere visie over normale bedrijfsrisico's en het doorberekenen van maatschappelijke kosten, door de sector zélf gedragen zouden moeten worden. Maar de marges in de sector zijn in de huidige markten zó klein en kwetsbaar, dat volledige en onmiddellijke doorberekening van deze kosten zou leiden tot een grote «koude» sanering.

Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen de draagkracht van de sector en de redelijkheid van de kostenverrekening.

(3) Dierenwelzijn versus veterinaire voorwaarden

Op grond van maatschappelijke wensen en marktniches komen bedrijfsconcepten tot stand, waarbij dieren buiten lopen, scharrelen etc., hetgeen een veterinair risico kan vormen voor de bedrijven zelf én voor andere bedrijven in de omgeving.

De discussie zal niet moeten gaan over een keuze tussen verschillende bedrijfstvormen, maar over hoe deze zich op een eigen wijze bewijzen qua veiligheid, kwaliteit en markt en over hoe zij naast elkaar zijn te ontwikkelen.

(4) Marktwerking versus ingrijpen in de markt

De overheid wordt erop aangesproken om zowel de «faire» prijs als de consumenten-afname van duurzame kwaliteitsproducten – die (nog) niet via de markt tot stand komen – op een ándere wijze te realiseren. Maar de middelen die de overheid daartoe heeft zijn zeer beperkt en omstreden, terwijl bovendien een groot deel van de huidige productie op buitenlandse markten wordt afgezet.

Er zal gediscussieerd moet worden over de vraag of het nodig is om in te grijpen in de markt en of dat effectief kan zijn en tot de taken van de overheid gerekend kan worden.

(5) Nationale duurzaamheidseisen versus internationale afwenteling

De overheid wordt gevraagd om naast adequaat toezicht op bestaande EU-eisen ten aanzien van dierenvervoer en -welzijn verdergaande duurzaamheidseisen op te leggen daar thans de verduurzaming van de productie (nog) niet via de markt vraag wordt gestuurd en geschraagd. Maar als dat op nationale schaal gebeurt, verplaatst de intensieve veehouderij zich naar elders, zonder dat de productie en consumptie ten goede veranderen. Er is dan sprake van afwenteling.

Er zal hier gekozen moeten worden: of de te verwachten verbeteringen in Nederland opwegen tegen de mogelijke verplaatsing en afwenteling naar elders.

(6) Vereenvoudiging van regelgeving versus verhoging kostprijs

De vereenvoudiging van regelgeving kan kostprijsverhogend werken doordat allerlei extra mogelijkheden, ontheffingen en uitzonderings-situaties vervallen. Dit kan moeilijk in de prijzen worden doorberekend, vooral op exportmarkten.

Er zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de voordelen van vereenvoudiging van regelgeving voor een deel van de bedrijven, de uitvoeringskosten bij de overheid en de nadelen voor andere bedrijven.

(7) De noodzaak van vertrouwen versus het gebrek aan vertrouwen

De overheid gaat uit van een groeiende verantwoordelijkheid van de sector bij de ontwikkeling en inpassing van de intensieve veehouderij in Nederland. Maar dat vergt een vertrouwen tussen de partijen en in de samenleving als geheel, dat thans niet aanwezig lijkt.

Er zal gediscussieerd moeten worden over de vraag of en hoe dit vertrouwen tot stand kan komen en over de situatie die ontstaat als dat niet het geval is.

6. Laat het debat beginnen en snel tot resultaat leiden

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn analyse inzake de intensieve veehouderij in ons land waarmee de aanzet is gegeven voor een maatschappelijk debat over de toekomst van deze sector in Nederland. In de analyse heb ik getracht zo zakelijk mogelijk aan te geven in welke omstandigheden we ons bevinden en zo eerlijk mogelijk in te schatten wat we voor de toekomst mogen verwachten. Het is niet de bedoeling – het zij met nadruk gezegd – om schuldigen aan te wijzen, verwijten te maken of morele oordelen te vellen. Het is de start van een gezamenlijk proces van

bewustwording, dat moet leiden tot moeilijke maar noodzakelijke keuzen. De stappen in dit proces stel ik mij als volgt voor:

- Met deze brief over de probleemstelling, over de rol van de overheid en de andere partijen en over de dilemma's geef ik de aftrap voor een breed maatschappelijk debat.
- Daartoe zal ik in het najaar van 2003 alle ketenpartijen, maatschappelijke organisaties en andere overheden uitnodigen met mij in gesprek te gaan over deze brief en de achterliggende problematiek.
- Voorts zal ik een viertal discussiebijeenkomsten in het land organiseren, waar behalve directe belanghebbenden ook de samenleving in de volle breedte aan bod kan komen.
- Op grond van de resultaten van dit debat, zal ik eind 2003 een vervolgbrief aan u voorleggen met mijn visie, met de maatregelen die ik voorstel en met de inzet die van andere partijen mag worden verwacht c.q. is of wordt overeengekomen.

De uitdaging ligt bij de sector om binnen de maatschappelijke randvoorwaarden te zoeken naar een toekomstperspectief. De overheid is verantwoordelijk voor het formuleren van de maatschappelijke randvoorwaarden en het stimuleren van de gewenste oplossingsmogelijkheden. Het is van belang dat we samen deze weg gaan.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
C. P. Veerman