

**Structuurveranderingen in de varkenshouderijsector
(Kraamkamer of Denemarken)**

Discussienota

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

J. J. van Aartsen

April 1997

Structuurveranderingen in de varkenshouderijsector (Kraamkamer of Denemarken)

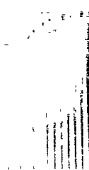
Discussienota

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

J. J. van Aartsen

April 1997

Beheer



sig : 81x919
bnr :
ex :
hb :
Inv : 1997200524

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

DISCUSSIONOTA

STRUCTUURVERANDERINGEN IN DE VARKENSHOUDERIJSECTOR

Inleiding

De rol en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid bij de herstructurering van de intensieve veehouderij is voorwaardenstellend en ondersteunend. Niet de overheid bepaalt of er in Nederland intensieve veehouderij is. Dat is de keuze van ondernemers. De overheid kiest ook niet voor een bepaalde structuur. "Kraamkamer of Denemarken", dat bepaalt de sector, (groepen) ondernemer(s), en de hele kolom van verwerking, handel en afzet. De overheid is wel verantwoordelijk voor het stellen van voorwaarden waarbinnen de intensieve veehouderij, de handel en de verwerking is toegestaan, en onder welke voorwaarden de overheid bereid is een deel van de risico's te dragen. Voorwaarden op het gebied van milieu, diergezondheid en dierenwelzijn. Ondernemers investeren vervolgens in hun bedrijf omdat er een markt voor hun producten is, om daar mee geld te verdienen, met alle kansen en bedreigingen van dien.

Gelet op de risico's die de overheid nu loopt, en de grote verantwoordelijkheid voor het oplossen van de ontstane problemen, is diezelfde overheid genoodzaakt om nader aan te geven binnen welk voorwaardenstellend kader de toekomstige ontwikkeling van deze sector dient plaats te vinden.

De ondersteunende rol van de overheid heeft betrekking op de meest adequate invulling van de bestaande en toekomstige instrumenten (juridisch, financieel, fiscaal of anderszins) gericht op het ondersteunen van ondernemers bij het realiseren van deze voorwaarden op hun bedrijf. Ondernemers die niet aan deze voorwaarden willen of kunnen voldoen, worden uitgesloten van de ondersteunende instrumenten.

1. Kwetsbaarheid structuur varkenssector

Op een pijnlijke manier heeft de huidige varkenspest de kwetsbaarheid van de varkenssector in Nederland zichtbaar gemaakt. Niet alleen de veterinaire kwetsbaarheid, maar ook de kwetsbaarheid van de structuur van de varkenssector.

Een structuur, die vooral wordt gekenmerkt door een hoge concentratie van een groot aantal zelfstandige primaire landbouwbedrijven in enkele regio's in Nederland, een grote nadruk op individuele vrijheid en ondernemerschap, een grote afhankelijkheid van levende export en veel transport van dieren.

Een en ander leidt er toe, dat een uitbraak van een besmettelijke dierziekte als varkenspest direct zeer grote gevolgen heeft voor de totale varkenssector en dat het voorts tamelijk problematisch is om verdere verspreiding van de ziekte in te dammen. Met alle gevolgen van dien voor de varkenssector zelf, maar ook voor de maatschappij, gelet op ondermeer de aanvragen voor werktijdverkorting en de met de uitbraak van varkenspest gemoeide publieke uitgaven. Bij de huidige stand van zaken lopen de totale overheidsuitgaven op naar circa 1 miljard gulden. De maatschappelijke kritiek op de varkenssector neemt dan ook toe.

De vraag is wat de toekomst van de varkenshouderij in Nederland is? Of meer concreet de vraag of de varkenssector in staat is zich zodanig aanpassen, dat een crisis als deze kan worden voorkomen, dan wel in een zo vroeg mogelijk stadium kan worden ingedamd? Als deze crisis één ding duidelijk heeft gemaakt, dan is het dat de huidige structuur van de varkenssector niet voldoet.

2. De varkenssector tussen 1986 en 1996

De varkenssector in Nederland is een economisch krachtige sector. De totale jaaromzet in de gehele keten wordt geschat op 7 miljard gulden. De toegevoegde waarde op 3 à 4 miljard gulden. De werkgelegenheid bedraagt circa 50.000 arbeidsjaareenheden. De toegevoegde

waarde en de werkgelegenheid wordt gerealiseerd in een keten van toeleverende en verwerkende industrie, primaire landbouwbedrijven, handel en transport.

Met name in de primaire varkenshouderij vindt een voortdurende herstructurering plaats. Waren er in 1986 nog 35.600 bedrijven, in 1996 was dit aantal nog 20.900. De komende jaren wordt een verdere daling van het aantal bedrijven verwacht. Overigens is het aantal bedrijven met meerdere locaties toegenomen.

De trend is schaalvergroting. Waren er in 1986 12.200 bedrijven met minder dan 100 zeugen, in 1995 was dit aantal nog 3.800. Daarentegen steeg het aantal bedrijven met meer dan 200 zeugen in dezelfde periode van 1.000 naar 1.900.

De schaalvergroting vindt met name plaats op gespecialiseerde varkensbedrijven. Bedrijven, waar de varkenshouderij een neventak is, kunnen zich tot op zekere hoogte aan deze trend van schaalvergroting onttrekken. Een dal in de varkenscyclus kan hier worden opgevangen door andere activiteiten op het bedrijf.

Onderscheid kan worden gemaakt in respectievelijk gespecialiseerde vleesvarkens-, gespecialiseerde zeugen- en zgn. (intern) gesloten bedrijven. Hoewel beperkt, neemt het belang van zgn. intern gesloten (zeugen, biggen en mestvarkens op 1 bedrijf, mogelijk op meerdere locaties) bedrijven toe, van 16% in 1986 naar 18% in 1996. Het aandeel zeugen en vleesvarkens op deze bedrijven is in dezelfde periode toegenomen met 7% (van respectievelijk 35% naar 42% en 23% naar 30%). Naar verwachting zet deze ontwikkeling zich gestaag door.

Tussen 1986 en 1996 is het aantal zeugen en aantal vleesvarkens vrijwel stabiel gebleven met rond 1.3 miljoen zeugen en 7 miljoen vleesvarkens. In de toekomst zal het aantal zeugen mogelijk iets toenemen en het aantal vleesvarkens iets afnemen. Naast dat de biggenexport lucratief is (vergelijk pootgoed), wordt in de zeugenhouderij per kg fosfaat meer verdiend dan met het afmesten van vleesvarkens.

Omdat de produktiviteit per zeug toeneemt zal het overschot aan biggen in Nederland toenemen en daarmee ook de aspiraties van de sector om kraamkamer van Europa te worden. Tussen 1986 en 1996 is de export van biggen gegroeid van 0.4 naar 3,1 miljoen.

De Nederlandse mengvoederindustrie wordt gekenmerkt door een hoge concentratiegraad. Bijna de helft van het in Nederland geproduceerde mengvoeder is bestemd voor de varkenshouderij. Grotere mengvoederbedrijven zijn zich de laatste jaren sterk aan het internationaliseren (afzet veevoeder en kernvoerders in het buitenland en opzet productiecapaciteit en ontwikkeling varkensproduktie in MOE-landen).

Het aantal handelaren in varkens is de afgelopen 10 jaar sterk gedaald. Momenteel zijn er circa 400-500 handelaren actief, waarvan het grootste deel op de binnenlandse markt actief is. Handelaren die exporteren zijn vaak tevens transporteur. Naar schatting 40% van de aanvoer van varkens naar slachterijen wordt verzorgd door handelaren. Circa 14% van de vleesvarkens wordt levend geëxporteerd. Een deel van deze varkens gaat via de circa 50 exportverzamelplaatsen.

De vleesverwerkende industrie bestaat uit de slachterijen, uitsnijderijen en vleeswarenindustrie. Met name de slachtsector wordt gekenmerkt door een continue schaalvergroting. In 1987 waren er 55 bedrijven met meer dan 25.000 varkensslachtingen per jaar, in 1996 vielen er 27 varkensslachterijen in deze categorie. Dankzij de saneringsoperatie in 1995 is de overcapaciteit aan slachthaken vrijwel geheel weggenomen. Hierdoor hebben slachterijen in 1995/1996 na jaren van verlies weer met winst gedraaid. De slachterijen blijven echter in concurrentie met de handel bij de aankoop van varkens. Door de verbeterde concurrentiepositie zijn de slachterijen in staat geweest om te investeren in verhoging van de toegevoegde waarde.

3. Varkenssector in 2005

Hoe verder vorm te geven aan een krachtige en vooral ook gezonde en duurzame varkenssector is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. De rol van de overheid is in essentie het stellen van voorwaarden op het vlak van milieu, welzijn, dier- en volksgezondheid. Voorts het voeren van een stimulerend beleid om het realiseren van deze voorwaarden te bevorderen. Vanwege de maatschappelijke gevolgen van de huidige crisis, zowel in als buiten de varkenssector, is duidelijk, dat een aantal van deze voorwaarden moet worden heroverwogen. Het kan niet zo zijn, dat het bedrijfsleven door gaat op de huidige weg, gelet op de risico's die dit voor de overheid met zich brengt. Aanpassingen in de structuur van de Nederlandse varkenssector zijn noodzakelijk.

De overheid is na deze crisis slechts nog onder bepaalde voorwaarden bereid (een deel van) de risico's te dragen. Grosso modo kunnen de autonome economische ontwikkelingen in de varkenssector als volgt worden samengevat:

- een verdere schaalvergroting, met name in de primaire sector en in het zuidelijk concentratiegebied c.q. Noord-Brabant, en
- een ontwikkeling in een tweetal richtingen. In de eerste plaats één, waarbij de sector aspiraties heeft om de kraamkamer van de Europese Unie te worden. In de tweede plaats één, waarbij de verwerkende industrie zich meer wil opwerpen als ketenleider en in staat is een hogere toegevoegde waarde te realiseren. Samengevat een ontwikkeling, waarbij zowel levende export van vooral biggen en export van varkensvlees van groot belang is en blijft voor de sector. Denemarken of Kraamkamer, beide ontwikkelingen zijn denkbaar, maar een keuze van het bedrijfsleven.

Gelet op deze ontwikkelingen verwacht de overheid van de varkenssector, dat alle inzet wordt gericht op een herstructurering van de sector, zodat alle varkensbedrijven op zo'n kort mogelijke termijn voldoen aan de normen van het varkensbedrijf van de toekomst. Uitgangspunt daarbij zijn de normen, waaraan het varkensbedrijf rond 2005 moet voldoen. Deze zijn:

- 1) op het vlak van milieu:
 - De varkens zijn gehuisvest in Groen Label stallen;
 - De mestafzet is geregeld middels langjarige mestafzetcontracten (5 jaar).
- 2) op het vlak van diergezondheid:
 - Het bedrijf meedraait in een privaat ketensysteem van certificering, waarin de privaatrechtelijke aansprakelijkheid is geregeld;
 - De aan- en afvoer van levende dieren op het bedrijf, nationaal en internationaal, geschiedt op basis van vaste één op één relaties, inclusief het transport.
- 3) op het vlak van welzijn:
 - De huisvesting op het bedrijf tenminste voldoet aan de eindnormen van het Varkensbesluit. Verdere aanpassing van deze normen heeft m.n. betrekking op aspecten als vergroting van de oppervlakte voor dieren in groepshuisvesting en een verbeterde leefomgeving;
 - Verbetering van de condities bij het transport van levende biggen en vleesvarkens.

Deze normen zullen overigens als gevolg van de dynamiek in de samenleving en de ontwikkeling van maatschappelijke normen op het vlak van milieu, diergezondheid en welzijn aan veranderingen onderhevig zijn.

De herstructurering moet resulteren in een structuur van de varkenssector, die concurrerend is in 2005 en voldoet aan de voor 2005 gestelde maatschappelijke voorwaarden op het gebied van milieu, diergezondheid, volksgezondheid en welzijn. Een structuur die veilig, ge-

zond en duurzaam is, en de beste van Europa. Een structuur ook, die de kritiek van de consument kan doorstaan en die in staat is eventuele uitbraken van besmettelijke dierziekten te voorkomen dan wel snel in te dammen.

Indien het bedrijfsleven instemt met de hierboven aangegeven richting, is de overheid bereid de herstructurering in de varkenshouderij te ondersteunen middels de tot haar beschikking staande instrumenten.

4. Maatregelen overheid

Het huidige beleid is met name gericht op het stellen van een reeks van minimumeisen op het vlak van milieu, dier- en volksgezondheid en welzijn, waaraan alle varkensbedrijven moeten voldoen. Deze eisen worden in de loop der tijd aangescherpt en fasegewijs ingevoerd. Aanvullend op dit beleid zal de overheid structuurbeleid ontwikkelen om te komen tot een versnelling van de aanpassing van de varkensbedrijven aan het bedrijf van de toekomst. Dit structuurbeleid zal bestaan uit de volgende elementen.

In de eerste plaats zal door de overheid een beleid worden ontwikkeld, dat er op is gericht, dat alleen varkensbedrijven, die voldoen of binnen een bepaalde termijn voldoen aan de hierboven genoemde eisen van het varkensbedrijf van de toekomst mogen uitbreiden, dan wel nieuw vestigen. Een en ander wordt geconcretiseerd door het invoeren van een Vestigingswet voor de varkenshouderij. In deze wet wordt geregeld dat een varkensbedrijf alleen mag uitbreiden, dan wel nieuwvestigen, wanneer het betreffende bedrijf voldoet, of binnen een bepaalde termijn voldoet aan de eisen van het bedrijf van de toekomst. Gedacht kan ook worden aan het stellen van minimumeisen bij nieuwvestiging en/of uitbreiding t.a.v. de afstand tot andere varkensbedrijven, b.v. tenminste 1 kilometer. Van belang is ook dat in m.n. het zuidelijk concentratiegebied er zowel via de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het structuurbeleid gericht gewerkt wordt aan het realiseren van bufferzones en "brandgangen" die een gemakkelijke verspreiding van besmettelijke veeziekten helpen te voorkomen.

Het voldoen aan de eisen van het bedrijf van de toekomst wordt jaarlijks getoetst.

In de tweede plaats wordt de Wet Verplaatsing Mestproductie mede gericht op de herstructurering van de varkenssector. De Wet Verplaatsing Mestproductie wordt zodanig aangepast, dat alleen varkensbedrijven die voldoen of binnen een bepaalde termijn voldoen aan de eisen van de toekomst mestproductierechten mogen verwerven, niet alleen bij verplaatsing van mestproductierechten, maar ook bij ter plekke voortzetten. De overige bedrijven worden uitgesloten.

De afstemming tussen beide wetten dient nader uitgewerkt te worden.

In de derde plaats worden de steunmaatregelen van de overheid gericht op het varkensbedrijf van de toekomst. Alleen bedrijven die voldoen of binnen een bepaalde termijn voldoen aan de eisen van de toekomst komen in aanmerking voor steun van de overheid. Het betreft o.m. een nieuw te creëren instrument in het kader van het Borgstellingsfonds gericht op modernisering. Voorts zal er fiscale ondersteuning voor duurzaam ondernemen komen.

In de vierde plaats wordt gestreefd naar een geïndividualiseerd gestaffeld heffingsstelsel. Essentie van de staffeling is, dat varkenshouders, die grote risico's nemen op het gebied van diergezondheid, een hogere heffing moeten betalen dan varkenshouders, die weinig risico's nemen. Hoe meer verplaatsingen, hoe meer risico's, hoe hoger de heffing. Daarbij staat een vergelijkbare aanpak als in België (Sanitel) voor ogen. Concreet betekent een dergelijk systeem bijvoorbeeld, dat gesloten bedrijven een lagere heffing betalen dan gespecialiseerde zeugen- of vleesvarkensbedrijven. Voorts dient het systeem van schadeloosstelling nader te worden bezien.

In de vijfde plaats is door het kabinet in het kader van de Integrale Notitie 475 miljoen beschikbaar gesteld. Dit geld kan besteed worden aan maatregelen gericht op het combineren van een evenwicht op de mestmarkt met het bevorderen van een nieuwe structuur. Nadere uitwerking van de in dit kader beschikbare instrumenten is noodzakelijk.

Gedacht kan worden aan :

- het verhogen van het afroompercentage,
- het opkopen van mestproductierechten in de stierhouderij,
- het opkopen van mestproductierechten in en om natuurgebieden,
- een generieke korting op niet-grondgebonden mestproductierechten,
- het nieuwe Borgstellingsfonds,
- fiscale maatregelen,
- het bevorderen van mestbewerking op bedrijfsniveau,
- het op regionaal niveau stimuleren van verlaging van de fosfaatexcretie (technologiespoor) en
- de export van pluimveemest.