

# Bewegingsruimte voor ondernemers

Tien belemmeringen in wet- en regelgeving voor de veehouderij

Leo den Hartog  
Ge Backus  
Ina Enting  
Tia Hermans  
Carel de Vries



# Inhoud

Woord vooraf	5
Intro van de werkgroep	6
Tien belemmeringen en aanbevelingen	8
<b>1</b> Inleiding	11
1.1 Achtergrond	
1.2 De opdracht	
1.3 Werkwijze	
<b>2</b> 1200 veehouders: plannen & belemmeringen	15
2.1 De ontwikkelingsplannen	
2.2 Wat hindert de ondernemers	
2.3 Belemmerende regels	
2.4 Conclusies van de e-mail enquête	
<b>3</b> Belemmerende regels voor de veehouderij	21
3.1 Vergunningverlening	
3.2 Bestemmingsplan en bouwblok	
3.3 Reconstructie	
3.4 Mestregelgeving	
3.5 Keuringskosten vee en vlees	
3.6 Nultolerantie	
3.7 Veelheid aan controleurs	
3.8 Welzijnsbeleid	
3.9 Gangbaar versus niche	
3.10 Aanvullende aandachtspunten	
Afkortingen	32





# Woord vooraf

In het najaar van 2003 heeft Minister Veerman van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een discussie gestart over de toekomst van de intensieve veehouderij in Nederland. In het afsluitende congres werd door de aanwezigen de wet- en regelgeving, waar de totale veehouderijkolom mee te maken heeft, als een probleem naar voren gebracht. Overbodige bureaucratie en trage procedures is velen een doorn in het oog; het belemmert de ontwikkeling van de sector in haar volle breedte. Ook tegenstrijdig en averechts werkend beleid stoort ondernemers in de veehouderij sectoren. Om deze kritiek scherper in beeld te krijgen heeft de Raad van Bestuur van Wageningen UR, op verzoek van het ministerie van LNV, besloten een werkgroep Belemmeringen Veehouderij in te stellen onder voorzitterschap van prof.dr.ir. L.A. den Hartog. De werkgroep had tot taak te inventariseren welke wet- en regelgeving in belangrijke mate de ontwikkeling en vernieuwing van de veehouderij belemmert. Daarbij is gekeken naar zowel de grondgebonden als niet-grondgebonden veehouderij en naar de gehele veehouderijkolom.

Wetten en regels zijn nodig. In een dichtbevolkt land als Nederland, waar we hoge eisen stellen aan de kwaliteit van milieu, ruimtelijke ordening, voedselkwaliteit en dierwelzijn zijn afspraken onvermijdelijk. Decennia van wet- en regelgeving hebben echter geleid tot een situatie die door velen als onnodig belemmerend en frustrerend wordt ervaren. Ondernemers voelen zich gehinderd bij het snel en flexibel inspelen op de steeds veranderende eisen van de samenleving en de markt. En juist dat snel en flexibel kunnen ondernemen is van groot belang. Niet alleen voor het in stand houden van een sterke, concurrerende veehouderij sector, maar ook voor het realiseren van de maatschappelijke doelen.

De werkgroep heeft de belangrijkste knelpunten en belemmeringen voor de ontwikkeling van de veehouderij in Nederland verkend. Tevens doet zij aanbevelingen voor verbeteringen. Dit rapport biedt de sector en de overheid handvaten om belemmeringen weg te nemen en daarmee de dynamiek in de veehouderijsector te vergroten.

Dr. Aalt A. Dijkhuizen, voorzitter Raad van Bestuur Wageningen UR

Maart 2004

# Intro van de werkgroep

De Nederlandse veehouderij beleeft spannende tijden. Haar positie in markt en samenleving is steeds minder een vanzelfsprekendheid. Het zoeken van een begaanbare weg tussen toenemende maatschappelijke eisen en liberaliserende markten stelt hoge eisen aan het ondernemerschap. Uit de enquêtes die wij onder ondernemers hielden en de gesprekken die we voerden, komt naar voren dat zij deze uitdaging op (willen) pakken. Er huist nog heel wat ambitie tot ondernemerschap op het platteland! Het is belangrijk voor het perspectief van de sectoren dat dit ondernemerschap de ruimte krijgt.

Voor vele ondernemers echter zijn de marktontwikkelingen een forse hindernis. Daarbovenop komen bureaucratische traagheid en onduidelijke, tegenstrijdige en instabiele regelgeving. Juist in tijden van economisch zwaar weer is dit bijzonder belemmerend en soms noodlottig. Schaalvergroting is voor de ondernemers hét antwoord op kleiner wordende marges. Maar wanneer er jaren gewacht moet worden op een vergunning, kan de onderneming al onoverkomelijke schade hebben opgelopen. Of de bedrijfsinrichting is volgens de laatste inzichten verbouwd, maar door wijzigende regels is deze nauwelijks een jaar later al achterhaald. Of allerlei tijdrovende en kostbare procedures moeten uitgevoerd worden, maar die hebben geen wezenlijke bijdrage voor de onderneming en de ondernemer. Er zijn meerdere van dergelijke schrijnende voorbeelden uit de praktijk bekend. De werkgroep heeft getracht de grote lijn eruit te halen en te verwoorden.

Belangrijk is nu dat de overheden samen met de sectoren aan de slag gaan om belemmerende wetten en regels en bureaucratie te veranderen. We realiseren dat de speelruimte van de Nederlandse overheid daarbij niet op alle terreinen even groot is. Steeds meer Nederlandse wet- en regelgeving is immers gebaseerd op EU-richtlijnen. De Nederlandse inbreng in de totstandkoming van deze richtlijnen is dan ook van groot belang; inbreng op politiek niveau wanneer het gaat om de besluitvorming en op ambtelijk niveau wanneer het gaat om de concrete formulering van de richtlijnen. In het bedrijfsleven bestaat de indruk dat die inbreng meer aandacht behoeft, zowel van de overheid, het bedrijfsleven, als van belangenorganisaties en onderzoek, bij voorkeur op basis van een gedeelde visie.

Zijn richtlijnen eenmaal van kracht dan dient alle aandacht zich te richten op een correcte navolging en het benutten van de aanwezige beleidsruimte ten behoeve van de Nederlandse veehouderij. Vooruitlopen op EU-regelgeving kan rekenen op weinig adhesie van veehouders en agri-business.

In deze rapportage zijn tien concrete belemmeringen uitgewerkt waarvoor ook aanbevelingen gedaan zijn. Een voortvarende aanpak is gewenst omdat de financiële rek op veel bedrijven beperkt is. Cruciaal hierbij is naar onze mening dat het aanpakken van de belemmeringen plaatsvindt in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven in de diverse sectoren. Er is veel expertise waarop een beroep kan worden gedaan. Er is gebleken dat er veel ideeën leven die hout snijden. Innovatieve, pro-actieve ondernemers kunnen als constructieve partners van overheden belangrijk bijdragen aan het creëren van nieuw perspectief, aan nieuwe bewegingsruimte voor ondernemers richting een levenskrachtige, maatschappelijk gewaardeerde veehouderij.

Leo den Hartog  
Ge Backus  
Ina Enting  
Tia Hermans  
Carel de Vries

# Tien belemmeringen en aanbevelingen

## **Knelpunt 1**

Gescheiden wetgeving (ruimtelijke ordening, milieu, water, natuur) maakt de vergunningverlening complex, tijdrovend en chaotisch.

## **Knelpunt 2**

Wijziging van een bestemmingsplan of bouwblok is dermate complex en tijdrovend dat ze de bedrijfsontwikkeling ernstig belemmert.

## **Knelpunt 3**

Reconstructieplannen komen te traag tot stand en zijn niet in balans met de beschikbare financiële middelen.

## **Knelpunt 4**

Wettelijk verplichte mestafzetovereenkomsten en dierrechten jagen de intensieve veehouderij onnodig op kosten en zetten haar dubbel op slot.

## **Knelpunt 5**

De keuringskosten voor vee en vlees zijn onnodig hoog.

## **Aanbeveling**

- Voeg de bouw- en milieuvergunning samen tot één bedrijfsvergunning die de ondernemer bij één loket kan aanvragen.
- Leg wettelijke termijnen vast waarbinnen vergunningaanvragen afgehandeld moeten worden
- Zorg voor afstemming van de toetsingscriteria (waaronder zonerings) in de wetten en regels voor natuur, milieu, stank en water.

## **Aanbeveling**

- Flexibiliteit inbouwen in bestemmingsplannen wat betreft gebruik van grond en gebouwen, de maat van het bouwblok en de ligging van het bouwblok.

## **Aanbeveling**

- Maak in de loop van 2004 de zonerings in reconstructiegebieden duidelijk. Maatwerk is daarbij het devies. Sta in landbouwontwikkelingsgebieden geen burgerbewoning toe op geschikte landbouwlocaties.
- Breng evenwicht aan tussen ambitie en beschikbare middelen voor de Reconstructie.
- Faciliteer het verplaatsen van bedrijven uit extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden door voor de achterblijvende bedrijfsgebouwen ruime gebruiksmogelijkheden toe te staan of een ruimte voor ruimte regeling aan te bieden.

## **Aanbeveling**

- Breng de huidige twee naast elkaar bestaande systemen terug tot één systeem dat gericht is op het voorkomen van (milieu)hinder.
- Bouw prikkels in voor ondernemers om innovatieve oplossingen te zoeken voor het mestprobleem.

## **Aanbeveling**

- Privatiseer de keuring in de vleessector op basis van het principe van toezicht op toezicht.
- Pleit in de Europese Unie (EU) voor modernisering van de keuring door de intensiteit af te laten hangen van de (gezondheids)status van het primaire bedrijf en de slachterij
- Stem de intensiteit van verplichte onderzoeken af op de werkelijke risico's en in aansluiting op de EU-richtlijnen.



### **Knelpunt 6**

Nultolerantie voor verontreinigingen leidt door de steeds fijnere detectiemethoden tot onnodig hoge kosten in de toeleverende en verwerkende industrie.

### **Knelpunt 7**

Bij controles en audits op boerderijen en in slachterijen vragen controleurs dezelfde gegevens op. Dit leidt tot dubbelwerk en irritatie.

### **Knelpunt 8**

De nationale minimumeisen in welzijnswetten gaan verder dan de EU-richtlijnen voorschrijven, waardoor Nederlandse ondernemers concurrentienadeel hebben ten opzichte van hun Europese collega's.

### **Knelpunt 9**

De overheid besteedt onevenredig veel aandacht aan de ontwikkeling van niches in vergelijking met de verduurzaming van de gangbare productie.

### **Knelpunt 10**

Regels zijn in het algemeen star en conservatief en bieden te weinig ruimte voor innovatie.

### **Aanbeveling**

- Stem de normering in het tolerantiebeleid af op daadwerkelijke risico's voor dier- en volksgezondheid.

### **Aanbeveling**

- Verminder het aantal controleurs op een bedrijf door meerdere controles vanuit een en dezelfde instelling te combineren.  
- Zorg voor eenmalige invoer van gegevens die vervolgens worden gedeponereerd in verschillende databases.

### **Aanbeveling**

- Vertaal EU-richtlijnen identiek naar Nederlandse wetgeving, stel daarbij geen aanvullende eisen en zorg voor een gelijke interpretatie van de richtlijn in de EU-lidstaten.  
- Bereidt als Nederland (overheden, bedrijfsleven en onderzoek) pro-actief EU-richtlijnen voor. Zo kan ons land een sturende invloed hebben op de inhoud en kunnen de consequenties voor de Nederlandse situatie beter worden ingeschat.

### **Aanbeveling**

- Richt stimuleringsregelingen op te behalen doelen (bv. duurzame bedrijfsvoering) in plaats van op doelgroepen (bv. biologische veehouderij).

### **Aanbeveling**

- Verhogen van de eigen verantwoordelijkheid in wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld door het opnemen van een artikel dat een uitzondering op de wet mogelijk is indien de ondernemer aantoont dat met andere middelen minimaal hetzelfde doel bereikt wordt.



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De afgelopen decennia is de hoeveelheid wet- en regelgeving voor de veehouderijsectoren fors toegenomen. Vaak staat daarbij niet het doel centraal - bijvoorbeeld minder emissies van schadelijke stoffen - maar zijn de middelen tot in detail voorgeschreven. Onbedoeld en ongewild belemmert de regelgever hiermee innovatief gedrag. Het in de praktijk ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologie en nieuwe productiesystemen kan dikwijls pas na (uiterst) moeizame processen plaatsvinden.

Ook zijn veelal, op aandrang van allerlei belangengroeperingen de kleinste details en uitzonderingen wettelijk geregeld, waardoor onwerkbare situaties kunnen ontstaan. Dit geldt zowel voor de ondernemer die geacht wordt de wet te kennen als voor de handhaver die geacht wordt de naleving te garanderen.

Wetten en regels zijn in veel gevallen strikt gescheiden ontwikkeld. Voor tal van problemen en vraagstukken stapelden ze zich op zonder dat de samenhang afdoende in ogenschouw werd genomen. Soms leidt dat in de praktijk tot niet effectieve of zelfs tegenstrijdige regels. Voor de controlerende instanties, die toezien op slechts een deel van de regels zijn deze problemen doorgaans onzichtbaar. Maar ze kunnen de ondernemer, op wiens bedrijf vele wetten en regels samenkomen, voor een onmogelijke of zelfs uitzichtloze situatie plaatsen. Ondernemerschap komt in de knel.

Tegelijkertijd doen nieuwe maatschappelijke eisen en liberalisering van agrarische markten een groot beroep op het ondernemerschap van veehouders. Van belang is dat de regelgever niet meer beperkingen oplegt dan noodzakelijk. Net als zijn dieren heeft de ondernemer bewegingsruimte nodig.

## 1.2 De opdracht

De door Wageningen UR ingestelde werkgroep had de opdracht op korte termijn te verkennen in hoeverre het beleid een belemmering vormt voor een perspectiefvolle ontwikkeling en vernieuwing van de veehouderij. Het gaat daarbij om de toeleverende, primaire en verwerkende bedrijven in de grondgebonden en niet-grondgebonden veehouderijsectoren. De verkenning vond plaats in de periode november 2003 - februari 2004. Gezien het korte tijdsbestek en de breed geformuleerde opdracht heeft deze studie een verkennend karakter. Ze biedt een eerste inventarisatie en agendering van de belangrijkste knellende en tegenstrijdige wet- en regelgeving.

## 1.3 Werkwijze

De werkgroep heeft haar opdracht in vier activiteiten uitgewerkt. Hierbij is getracht eerst een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de beleving van de problematiek in de praktijk. Vervolgens heeft de werkgroep zich van de belangrijkste belemmeringen een gedetailleerder beeld gevormd. De vier activiteiten zijn:

### **Activiteit 1. Enquête per e-mail onder primaire producenten**

Aan primaire producenten zijn via het adressenbestand van Steunpunt Mineralen, de gewestelijke LTO-organisaties en de sectorale vakbonden (NVV en NMV) per e-mail meerkeuzevragen verzonden. Ongeveer 1200 ondernemers hebben het vragenformulier ingevuld en aangegeven wat voor hen de belangrijkste hindernissen en belemmeringen zijn bij de realisatie van hun bedrijfsplannen. Deze ondernemers zijn waarschijnlijk geen representatieve steekproef van alle ondernemers in de veehouderij. Zij kunnen gerekend worden tot de groep die actief bezig is met de continuïteit en ontwikkeling van hun bedrijf. Het is vooral deze categorie die wordt geconfronteerd met belemmerende en hinderlijke regelgeving. In die zin zijn de uitkomsten richtinggevend voor de noodzakelijke wijzigingen in het veehouderijbeleid.

## **Activiteit 2. Een schriftelijke enquête onder vertegenwoordigers van de veehouderijkolommen**

Aan betrokkenen bij de veehouderijsectoren (zowel primaire producenten, toeleverende en verwerkende bedrijven als belangenorganisaties) zijn schriftelijk open vragen voorgelegd. Ruim 50 ondernemers of vertegenwoordigers van organisaties hebben hierop gereageerd en aangegeven wat de operationele ergernissen en strategische belemmeringen in de totale veehouderijkolom zijn om de noodzakelijke vooruitgang te kunnen bewerkstelligen. De reacties zijn ingegeven door eigen ervaringen of kennis uit notities en rapporten.

## **Activiteit 3. Groepsbijeenkomsten met primaire producenten**

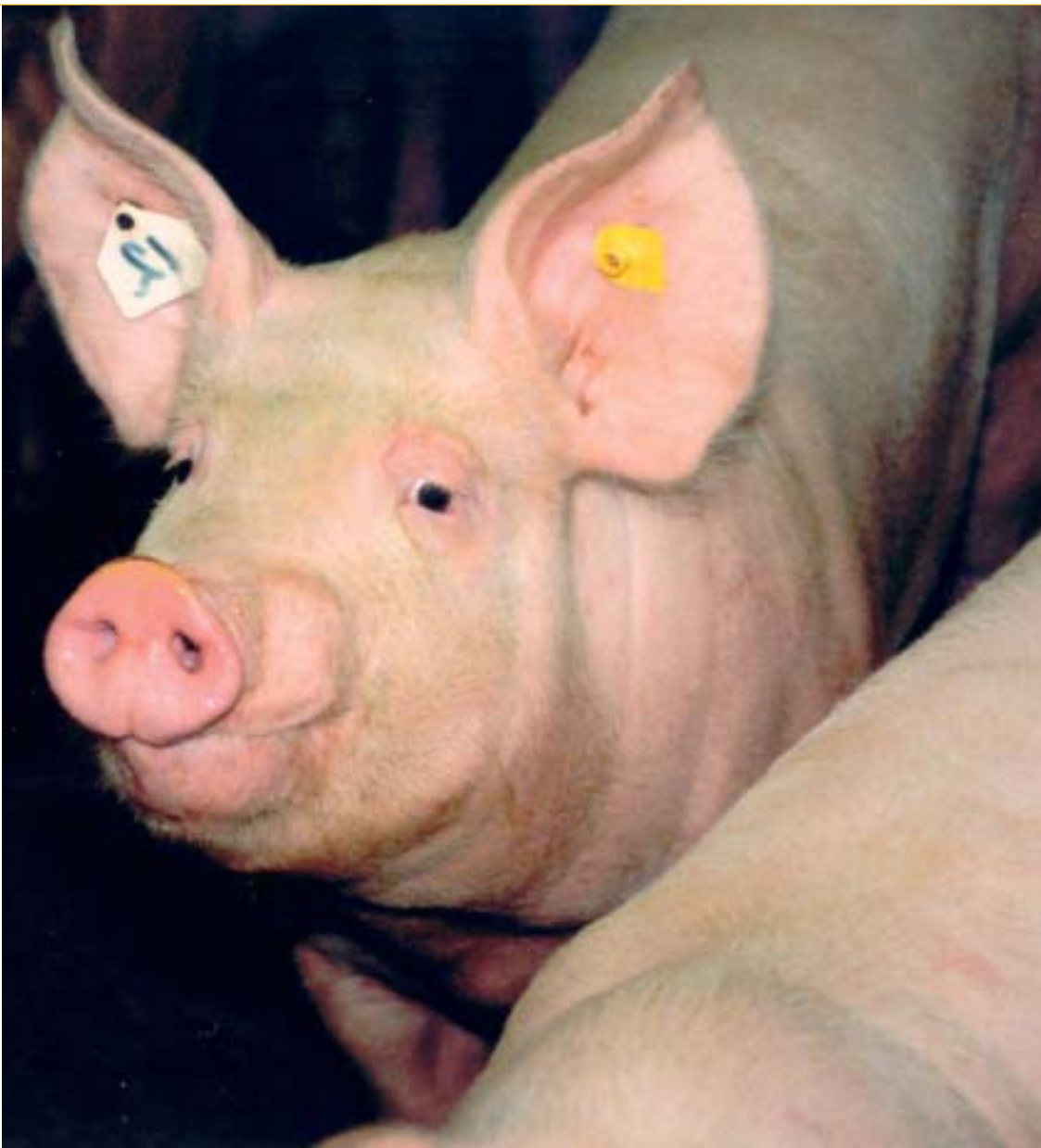
Er zijn drie groepsdiscussies georganiseerd met primaire producenten uit de drie belangrijkste veehouderijsectoren: de varkenshouderij, melkveehouderij en pluimveehouderij. Het betrof groepen veehouders die qua ondernemerschap en innoverend vermogen tot de voorlopers binnen hun sector gerekend mogen worden. Hiervoor is gekozen omdat verwacht mag worden dat juist deze ondernemers het eerst en het meest frequent met belemmerende regelgeving te maken krijgen. Het betrof sectorale discussies, zodat sectorspecifieke knelpunten duidelijk naar voren konden komen.

## **Activiteit 4. Persoonlijke gesprekken met deskundigen uit de diverse sectoren en branches**

Via persoonlijke gesprekken is voor de belangrijkste belemmeringen verkend wat de achtergrond van het knelpunt is, voor wie het een knelpunt is, en waarom het een knelpunt is (wat is het essentiële element van het knelpunt).

*Veehouder: "In '92 vroegen wij een vergunning aan voor uitbreiding van de varkenstak. We wilden een nieuwe experimentele stal bouwen. Het ontwerp kreeg van de overheid de officiële status van proefstal. Na drie jaar kregen we eindelijk de vergunning, alles leek in orde. Maar toen werd er bezwaar gemaakt. Uiteindelijk heeft de Raad van State in '98 onze vergunning goedgekeurd. Inmiddels waren de dierrechten ingevoerd en kwam de investering bijna f 3,5 miljoen hoger uit dan begroot. Daar wilde de bank niet in meegaan. Om te voorkomen dat de verleende milieuvergunning zou verlopen diende ik in 2000 een revisieaanvraag in. Daarin was een kleine uitbreiding van onze rundveetak voorzien. Opnieuw werd door dezelfde groepering bezwaar gemaakt en moesten we weer vechten tot de Raad van State. Tot onze verbazing werd onze aanvraag nietig verklaard: de gemeente had verzuimd een MER-rapport in te dienen. We hebben nu helemaal geen milieuvergunning meer. Dezelfde groepering spant nu een zaak bij de gemeente aan dat ze handhavend moet optreden. Ook de varkenstak die we al voor '92 hadden zou weg moeten ....."*









## 2. 1200 veehouders: plannen & belemmeringen

"Wat belemmert u bij de ontwikkeling van uw bedrijf?" Op deze vraag die per e-mail aan enkele duizenden veehouders werd gesteld reageerden 1190 veehouders. De enquête is verspreid middels de bestanden van de gewestelijke LTO-organisaties, de NVV en NMV en het Steunpunt mineralen.

Vooraf de melkveehouders en varkenshouders uit Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel reageerden.

In totaal zijn 720 reacties afkomstig van melkveehouders, 267 van varkenshouders, 93 van pluimveehouders en 110 van veehouders met overig rundvee, schapen en geiten of overige diersoorten.

### 2.1 De ontwikkelingsplannen

De eerste vraag die we de ondernemers stelden is waar ze zich met het ontwikkelingsplan voor hun bedrijf op richten (tabel 1). Duidelijk komt naar voren dat schaalvergroting veruit favoriet is. Daarnaast richten veel veehouders zich op continueren van de huidige bedrijfsopzet en kostprijsverlaging. De focus van pluimveehouders op bedrijfscontinuïteit hangt wellicht samen met herstel van de sector na de vogelpestcrisis.

Het aandeel 'verbreeders' is in de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij zeer beperkt. In de categorie overige diersoorten is de animo voor verbreding groter. Dat vleesproductie en agrarisch natuurbeheer goed samen gaan wordt door deze enquête bevestigd.

Tabel 1. Aard van de ontwikkelingsplannen (in % \*)

Ontwikkelingsplan	Totaal	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Overige
continuïteit huidige bedrijfsopzet	<b>37</b>	<b>37</b>	30	<b>49</b>	<b>44</b>
bedrijfsovername	22	24	17	26	15
schaalvergroting	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>46</b>	<b>38</b>
bedrijfsverplaatsing	9	9	11	9	5
kostprijsverlaging	26	9	<b>31</b>	15	18
renovatie	11	27	15	17	15
omschakelen naar biologisch	1	9	1	0	4
starten met tweede landbouwtak	4	1	4	6	4
agrarisch natuurbeheer	6	3	3	0	23
recreatie	3	5	4	1	7
zorg	1	3	2	6	3
productverwerking/huisverkoop	2	0	2	2	4

\* Men kon twee opties aangeven, daardoor is het totaal groter dan 100%

## 2.2 Wat hindert de ondernemers?

De ontwikkelingsrichting van het bedrijf is voor het overgrote deel van de geënquêteerde ondernemers gericht op schaalvergroting, maar bij de realisatie daarvan worden ze door verschillende aspecten gehinderd (tabel 2). In alle sectoren, maar vooral in de melkveehouderij is op dit moment het gebrek aan economisch perspectief de belangrijkste hindernis om het bedrijfsplan uit te voeren.

Daarnaast voelen melkveehouders, maar ook varkenshouders, zich tegengewerkt door een teveel aan bureaucratie (trage en ingewikkelde procedures, niet constructief). Dit belemmert de dynamiek in de sector.

Varkens- en pluimveeouders worden gehinderd in de realisatie van hun plannen door steeds veranderende regels. Continue aanpassingen in wetgeving die doorgevoerd moeten worden in de bedrijfsvoering vormen een bedreiging voor de continuïteit.

Tabel 2. Hinder bij de realisatie van de ontwikkelingsplannen (in % \*)

Hinder	Totaal	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Overige
(te) strenge regels	25	24	28	26	25
tegenstrijdige/onverenigbare regels	26	24	30	41	21
steeds veranderende regels	35	32	39	49	26
het uitblijven van aangekondigde regels	8	5	16	9	8
bureaucratie (tijdrovende ambtelijke procedures)	37	33	43	34	45
onvoldoende economisch perspectief	47	52	36	28	51
geen bedrijfsopvolger	3	3	3	0	5
onvoldoende vakbekwaam personeel	0	1	0	0	0

\* Men kon twee opties aangeven, daardoor is het totaal groter dan 100%

### 2.3 Belemmerende regels

We zagen hiervoor dat regelgeving een belangrijke 'hindernis' vormt voor de agrarische ondernemers bij het realiseren van hun ontwikkelingsplannen. Welke regelgeving belemmert hen nu het meest?

In alle drie de grote sectoren worden productierechten als het meest belemmerend ervaren (tabel 3). Voor de melkveehouders ligt hier een verband met de ambitie om te groeien en het gebrekkige economische perspectief. De hoge quotumkosten zijn dan een belangrijke belemmering. Er is al veel geïnvesteerd in duur melkquotum. Nu het economisch minder gaat gaan deze kosten knellen. Varkens- en pluimveehouders beleven productierechten als 'investeren in lucht'. Daarnaast ervaren zij veel problemen bij het verkrijgen van de vereiste milieuv vergunning. Dit geldt niet alleen voor de ondernemers die willen uitbreiden (schaalvergroting), maar ook voor de ondernemers die binnen de huidige omvang hun bedrijf willen aanpassen. Bij de varkenshouders lijkt deze belemmering dikwijls verband te houden met (lokale) bestemmingsplannen.

Tabel 3. Regelgeving die realisatie van de ontwikkelingsplannen belemmert (in % \*)

Belemmering	Totaal	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Overige
lokaal bestemmingsplan (o.a. Ecologische Hoofdstructuur EHS)	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>44</b>	29	<b>34</b>
vergunningverlening tav bouwvoorschriften (arbo, brandveiligheid, kavelbegrenzing)	12	8	17	27	17
vergunningverlening tav milieu-eisen (ammoniakemissies, MER-rapportages, etc)	30	15	<b>58</b>	<b>55</b>	<b>36</b>
mestbeleid: Minas	<b>39</b>	<b>48</b>	22	20	<b>38</b>
mestbeleid: MestAfzetOvereenkomsten (MAO's)	9	11	4	10	12
productierechten (melkquotum, varkensrechten, pluimveerechten)	<b>51</b>	<b>62</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	32
natuur- en landschapsplannen	15	15	10	12	25
diergezondheids- en welzijnseisen	12	7	21	<b>38</b>	9
eisen tav productkwaliteit en voedselveiligheid (KKM, IKB, SKAL, etc)	8	9	5	10	5
fiscale regelgeving bij bedrijfsovername of -beëindiging	12	15	4	10	8
subsidie- en stimuleringsregels	4	5	2	2	7

\* Men kon drie opties aangeven, daardoor is het totaal groter dan 100%

De pluimveehouders worstelen verder met de eisen die gesteld worden aan diergezondheid en welzijn. Dit hangt met name samen met de ervaring dat regels steeds veranderen. De melkveehouders voelen zich verder belemmerd door het mestbeleid (Minas) en de bestemmingsplannen. Veel melkveehouders gaven aan dat zij nog maar amper aan Minas zijn gewend en dat ze nu alweer moeten inspelen op een nieuw mestbeleid. Dat fiscale regelingen bij overname of beëindiging weinig worden genoemd komt wellicht omdat het voor weinig veehouders actueel is. Voor degenen die er mee te maken hebben kan het niettemin een ernstige belemmering zijn.



## 2.4 Conclusies van de e-mail enquête

- De geënquêteerde veehouders willen in de eerste plaats veehouder blijven. Hun plannen richten zich vooral op schaalvergroting of continuïteit van de huidige bedrijfsvoering.
- De animo om het bedrijf om te schakelen naar biologisch of te verbreden met een tweede activiteit is onder deze groep ondernemers minimaal.
- Matige economische perspectieven, teveel bureaucratie en steeds veranderende regels hinderen de ondernemers in alle sectoren het meest.
- De vergunningverlening is vooral voor de varkens- en pluimveehouders een belangrijke belemmering.
- In alle sectoren worden de rechten die men moet kopen om te mogen produceren als een belangrijke belemmering genoemd.
- Melkveehouders ervaren de regelgeving die het gebruik van meststoffen beperkt (Minas, gebruiksnormen) als een belangrijke belemmering.





# 3. Belemmerende regels voor de veehouderij

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste belemmeringen besproken zoals die uit de enquêtes, de groepsgesprekken en de persoonlijke gesprekken naar voren kwamen. De belemmeringen zijn ingedeeld in negen categorieën. In een afsluitende paragraaf worden algemene knelpunten en belemmeringen besproken die wet- en categorieoverschrijdend zijn. Per belemmering wordt aangegeven waarom en voor wie die belemmerend is. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor oplossingen.

## 3.1 Vergunningverlening

Een veehouder die zijn bedrijf wil uitbreiden of aanpassen moet twee vergunningen aanvragen: een bouwvergunning en een milieuvergunning. Een probleem hierbij is dat de wetgeving met betrekking tot beide vergunningsaanvragen volstrekt gescheiden is. Dit leidt tot gescheiden trajecten die zich niets van elkaar aantrekken. Ze verlopen niet volgens hetzelfde tempo en worden niet door dezelfde instantie geregeld. De bouwvergunning krijgt de veehouder pas als de milieuvergunning onherroepelijk is. In theorie kan een milieuvergunning in zes tot negen maanden na de aanvraag verleend zijn. In de praktijk zien we echter dat het jaren kan duren. Eenmaal in het bezit is de uiterste houdbaarheid van een vergunning beperkt.

De oorzaak van de vertraging is de veelheid aan natuur-, milieu-, stank- en waterregels waar bij het afgeven van een milieuvergunning rekening mee moet worden gehouden. Al die wetten en regels hebben hun eigen juridische afwegingskaders en hun eigen toetsingscriteria met daarbij horende normen. Deze normen kunnen tussen wetten verschillen (bijvoorbeeld verschillende afstanden voor zonerings). De complexiteit is vaak zo groot dat de deskundigheid van lokale overheden (de vergunningverlener) een knelpunt vormt. Dit speelt zowel bij het behandelen van de aanvraag, het benutten van de in de regelgeving aanwezige beleidsruimte als bij het onderbouwen van de vergunningverlening. Dit laatste maakt de vergunningen extra kwetsbaar voor bezwaarschriften. Vooral wanneer bezwaren tot aan de Raad van State worden uitgevochten treedt aanzienlijke vertraging op.

*Veehouder: "We moeten van stank een privaatrechtelijke zaak maken. Nu is het nog publiekrechtelijk, waardoor iemand zelfs anoniem bezwaar kan maken, ook al woont hij in een andere provincie en heeft totaal geen last van het bedrijf."*

In de e-mail enquête geven grote groepen ondernemers aan dat de slechte afstemming en de complexe en trage procedures voor hen belangrijke knelpunten zijn. In EU-verband wordt het geïntegreerd beoordelen van een vergunningaanvraag als een gewenste ontwikkeling gezien. EU-richtlijnen eisen steeds meer integrale afwegingskaders, maar laten vaak aan de lidstaten over hoe zij dit invullen. In de Bondsrepubliek Duitsland is het milieurecht bijvoorbeeld reeds verregaand geïntegreerd in het planologische spoor. Zo vindt daar bij de bouwvergunningverlening al een zogenoemde Umweltprüfung plaats. In ons land werkt het ministerie van VROM inmiddels aan een plan voor één 'VROM-vergunning' (persbericht VROM 10-10-2003).

*Veehouder: "Ik had zowel de milieu- als de bouwvergunning voor de plaatsing van de windmolen in huis. Na 6 weken krijg ik het bericht dat de provincie alsnog de vergunning in moet trekken. Ze had verzuimd de vergunningaanvraag te toetsen aan het streekplan. Ik had al f 150.000,- aan kosten gemaakt. Weggegooid geld".*

### Voor wie?

De vergunningverlening is een probleem voor de veehouder die wil (ver)bouwen of uitbreiden. Ook de bevoegde ambtenaren van de wet en regelgeving - met alle daarbij horende uitvoerings-, interpretatie-, controle- en handhavingsproblemen - zijn het overzicht kwijt en kennen niet alle regels en procedures.

### Aanbeveling

- Voeg de bouw- en milieuvergunning samen tot één bedrijfsvergunning die de ondernemer bij één loket kan aanvragen.



- Leg wettelijke termijnen vast waarbinnen vergunningaanvragen afgehandeld moeten worden.
- Zorg voor afstemming van de toetsingscriteria (waaronder zoneringen) in de wetten en regels voor natuur, milieu, stank en water.

*Een aanvraag voor een nieuwe milieuvergunning voor een volwaardig vleesvarkensbedrijf in Raalte wordt onder andere getoetst op de volgende wetten, richtlijnen, regelingen en brochures:*

*Wet Milieubeheer*

*Wet Ammoniak en Veehouderij*

*Regeling Ammoniak en Veehouderij*

*(Toekomstig) Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij ('AmvB Huisvesting')*

*Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)*

*Milieu Effect Rapportage (MER)*

*Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn*

*Natuurbeschermingswet*

*Publicatierreeks Lucht 46*

*Regeling stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden*

*Brochure Veehouderij en Hinderwet 1985*

*Welzijnswetgeving (Varkensbesluit)*

### 3.2 Bestemmingsplan en bouwblok

In een bestemmingsplan is de verdeling van de schaarse ruimte vastgelegd. Een bestemmingsplan zegt iets over het gebruik van de grond en de opstallen en het bepaalt de bouw mogelijkheden van de grond. Zowel de locatie als de bouwhoogte zijn er in vastgelegd. Het is het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is. Het is bindend voor iedereen, dus voor burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Ondernemers die een nieuwe activiteit willen starten of hun bedrijf willen uitbreiden tot buiten het vastgestelde bouwblok krijgen dan ook te maken met een noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan.

Bestemmingsplannen worden gemaakt/ingevuld door gemeenten en goedgekeurd door Provinciale Staten. Bestemmingsplannen gelden in principe voor tien jaar. In de praktijk



zijn ze vaak veel ouder. Tussentijdse wijzigingen in het bestemmingsplan moeten aangevraagd worden via procedure artikel 19 vrijstelling bestemmingsplan. Wijzigingen in het bestemmingsplan kunnen niet door de gemeente worden doorgevoerd zonder goedkeuring van Provinciale Staten. Dit is een tijdrovende kwestie die meestal twee tot drie jaar in beslag neemt. Daarbij is het van tevoren niet zeker of het voorstel goedgekeurd wordt. Bovendien kan de bereidheid om aan een bestemmingsplanwijziging mee te werken van gemeente tot gemeente verschillen.

De behoefte aan nieuwe activiteiten in het buitengebied komt vooral door slechte economische omstandigheden in de landbouw. De behoefte aan een groter bouwblok komt omdat bedrijven willen uitbreiden of nieuwe stalsystemen willen toepassen. Dat laatste is in de varkens- en pluimveehouderij aan de orde wanneer voldaan moet worden aan welzijnseisen. Hier werkt de ene regel belemmerend voor het naleven van de nadere regel. Zoals uit de enquête blijkt belemmert de starheid van de regelgeving rond bestemmingsplannen en bouwblokken in belangrijke mate de dynamiek en het ondernemerschap in de veehouderij.

#### Voor wie?

- Veehouderijbedrijven die willen uitbreiden en niet zonder meer een grotere bouwoppervlakte kunnen krijgen. De uitbreiding kan gericht zijn op schaalvergroting, maar ook op het wijzigen van het stalsysteem.
- Veehouders die hun inkomen aan willen vullen met nieuwe activiteiten (recreatie, zorg, energieproductie).
- Veehouderijbedrijven die stoppen en waarvan de eigenaar een nieuwe bestemming voor de gebouwen zoekt.

#### Aanbeveling

- Geef in het bestemmingsplan (op de plankaart) flexibele i.p.v. precieze bestemmingen aan. In de voorschriften kan dan aangegeven worden waaraan die flexibele bestemmingen moeten voldoen. Voor veel nieuwe ondernemersactiviteiten hoeft men dan geen beroep te doen op de artikel 19 procedure.
- Werk in het bestemmingsplan met flexibele maten voor bouwblokken.
- Werk in het bestemmingsplan met flexibele ligging van bouwblokken. Bij het verdwijnen van een bedrijf of het samenvoegen van bedrijven moet je een bouwblok kunnen verschuiven/verleggen naar een aangrenzend bedrijf. Ook het verhandelbaar maken van bouwrechten kan hierbij een optie zijn die nadere verkenning verdient.

*Melkveehouder: "Ik kan niet uitbreiden omdat mijn bedrijf dichter dan 250 meter bij het bosje ligt dat ik ooit zelf heb aangeplant. Dat is in de EHS nu aangemerkt als een verbindingzone voor boomkijkers. Dat is nog niet alles. Ik heb twee bouwblokken maar die liggen niet naast elkaar. Ik kan nu wel twee kleine bedrijven elk een beetje uitbreiden, maar dat is qua investeringen en arbeid niet haalbaar. Ik zit hier op een dood spoor."*

### 3.3 Reconstructie

De Reconstructiewet Concentratiegebieden heeft drie doelen: het verbeteren van de omgevingskwaliteit, het verminderen van veterinaire risico's en het versterken van de sociaal-economische structuur op het platteland. Realisatie van de doelen van de reconstructiewet kent ruimtelijke zonering als belangrijkste instrument (met landbouwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden). Daarnaast zijn additionele beleidsinstrumenten beschikbaar/nodig om verplaatsing van bedrijven beter mogelijk te maken.

De ruimtelijke zonering bepaalt mede welke bedrijven verdere ontwikkelingsmogelijkheden hebben. Het is een dure aangelegenheid om een op groei gericht bedrijf van een extensiveringsgebied naar een landbouwontwikkelingsgebied te verplaatsen. Knelpunten waar de betreffende ondernemers mee te maken hebben zijn: geld, tijdsdruk en fasering. Geld, omdat de rendementen van bedrijven met veehouderij in Nederland het afgelopen decennium structureel zijn verslechterd. Tijdsdruk, omdat een aantal van de betrokken ondernemers op afzienbare termijn moet investeren om het bedrijf economisch gezond en sterk te houden. Fasering, omdat ondernemers omschakelingskosten alleen beperkt kunnen houden door een gefaseerde overgang in een periode van meerdere jaren. Zonder inzet van publieke middelen is het huidige ambitieniveau van de Reconstructiewet niet realiseerbaar.

Er zijn momenteel geen passende regelingen en adequate subsidiemogelijkheden voor de verplaatsing van veehouderijbedrijven. Het gebrek aan financiële middelen bij de diverse overheden is een probleem omdat daardoor gemaakte plannen niet of onvoldoende snel uitgevoerd kunnen worden. De ambities van de Reconstructiewet sluiten niet aan op het voor uitvoering beschikbare instrumentarium. Dit geeft veel onzekerheid bij ondernemers, zowel financieel als in de tijd. Gaat het plan door en zo ja, wanneer?



### Voor wie?

De onduidelijkheid rond de reconstructieplannen en de beschikbare middelen is een belangrijk knelpunt voor ondernemers die door hun ligging in ontwikkelingsmogelijkheden worden beperkt.

### Aanbeveling

- Maak in de loop van 2004 de zoneringsplannen in reconstructiegebieden duidelijk. Maatwerk is daarbij het devies. Sta in landbouwontwikkelingsgebieden geen burgerbewoning toe op geschikte landbouwlocaties.
- Breng evenwicht aan tussen ambitie en beschikbare middelen voor de Reconstructie.
- Faciliteer het verplaatsen van bedrijven uit extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden door voor de achterblijvende bedrijfsgebouwen ruime gebruiksmogelijkheden toe te staan of een ruimte voor ruimte regeling aan te bieden.

## 3.4 Mestregelgeving

De milieuwet- en regelgeving voor de veehouderij richt zich enerzijds op het verantwoord aanwenden van mest (Minas, gebruiksnormen, MAO's) en anderzijds op het beperken van de mestproductie (dierrechten). Voor velen is het niet meer te overzien of ze voldoen aan alle onderdelen van de 'mestregelgeving' met Minas, MAO's en dierrechten. Een evaluatie van de Meststoffenwet wordt momenteel uitgevoerd door Wageningen UR en RIVM.

Het gaat er om een duurzaam evenwicht te vinden tussen enerzijds de mest/mineralenproductie en anderzijds het milieuhygiënisch verantwoord aanwenden van deze mineralen op de grond. De prijs van de productierechten hangt hiermee samen. Gestreefd dient te worden naar een systematiek die zo min mogelijk kapitaalsbeslag op de sector zal leggen en prikkels in zich heeft die tot een steeds verdere milieuoptimalisatie zullen leiden.

### Voor wie?

Veehouders die willen uitbreiden moeten milieugebruiksruimte kopen (hetzij in de vorm van productiequotum dan wel mestafzetovereenkomsten). Dierrechten worden gezien als een onnodige financiële last, omdat men liever rechtstreeks in het milieu investeert.

### Aanbeveling

- Breng de huidige twee naast elkaar bestaande systemen om de mestproductie en het mestgebruik te reguleren terug tot één nieuw handhaafbaar systeem dat gericht is op een verantwoorde milieubelasting.
- Bouw hierbij prikkels in voor ondernemers om innovatieve oplossingen te zoeken voor het mestprobleem. Gedacht kan worden aan het vertalen van bovenwettelijke milieuprestaties in extra dierrechten.

## 3.5 Keuringskosten vee en vlees

De keuringskosten per geslacht dier lopen in Europa sterk uiteen. In Nederland zijn de kosten per vleesvarken beduidend hoger dan in de ons omringende landen. Het keuren van vee en vlees wordt ervaren als onnodig duur. De hoge kosten worden enerzijds veroorzaakt doordat Nederlandse normen afwijken van de Europese normen. Bijvoorbeeld voor het screeningsonderzoek op residuen van antibiotica. In Nederland is deze norm 0,5% van de geslachte dieren, terwijl de Europese richtlijn 0,2% voorschrijft. Ook worden in ons land tussen de slachterijen dezelfde regels en normen verschillend geïnterpreteerd. Anderzijds werken de regels voor allerlei onderzoeken aan varkens aan de slachtlijn (trichinenonderzoek, palperen maagdarmpakketten en longen, insnijden van kopklieren) tot verhoging van de kosten. Het nut van de intensiteit van de onderzoeken wordt betwijfeld. Ook de verklaring voor karkassen afkomstig van vleesvarkens die in Nederland geboren en getogen zijn (ongeveer 99% van de karkassen zijn afkomstig uit Nederland) ervaren slachterijen als nadeel voor de bedrijfsefficiëntie.

*Slachterij: "In de vleesverwerkende industrie is het gebruik van water van een andere kwaliteit dan drinkwater volgens EU-richtlijnen toegestaan, mits de bevoegde autoriteit inziet dat de kwaliteit van het product niet wordt aangetast. Maar, in Nederland dient al het water dat gebruikt wordt van drinkwaterkwaliteit te zijn. Hergebruik van water voor het reinigen van veetransportwagens of in het vuile gedeelte van de slachterij is niet mogelijk, terwijl duidelijk is dat het kan leiden tot een milieutechnisch en een kostentechnisch voordeel."*



#### **Voor wie?**

De hoge keuringskosten voor vee en vlees zijn voor de rendabiliteit van de hele kolom een probleem.

#### **Aanbeveling**

- Privatiseer de keuring in de vleessector op basis van het principe van toezicht op toezicht.
- Pleit in de EU voor modernisering van de keuring door de intensiteit af te laten hangen van de (gezondheids)status van het primaire bedrijf en de slachterij.
- Stem de intensiteit van verplichte onderzoeken af op de werkelijke risico's en in aansluiting op de EU-wetgeving.

### **3.6 Nultolerantie**

Onderzoeksmethoden, met name op residuen van ongewenste stoffen of antibiotica, worden steeds verfijnder. De analysetechnieken zijn zover ontwikkeld dat bijzonder lage residuniveaus aantoonbaar zijn. Het beleid, destijds ingezet op de toen beschikbare technieken en kennis, leidt nu tot onnodige vernietiging van partijen en handelsbelemmeringen. De vraag is aan de orde of het beleid moet streven naar het echte nulniveau of dat het beleid gebaseerd moet zijn op acceptabele minimum niveaus waarbij geen risico's voor de dier- en volksgezondheid optreden.

#### **Voor wie?**

Knelpunt voor zowel de toeleverende industrie zoals mengvoerproducenten, als de verwerkende industrie zoals slachterijen.

#### **Aanbeveling**

Stem de normering in het tolerantiebeleid af op daadwerkelijke risico's voor dier- en volksgezondheid.

### 3.7 Veelheid aan controleurs

Bij audits door certificeringinstellingen en controles door de overheid komen veel controleurs op primaire bedrijven en slachterijen. Te vaak vragen deze dezelfde gegevens op. Dit leidt tot irritatie en dubbel werk. Bijvoorbeeld bij meerdere separate audits op slachterijen waarbij veelal naar dezelfde aspecten wordt gekeken of dubbel werk doordat een bedrijf HACCP gecertificeerd is en gecontroleerd wordt door een geaccrediteerde instantie die procedures en databestanden overneemt om ze daarna in hun eigen systeem te stoppen. Controle instanties maken vrijwel geen gebruik van elkaars databases en er vindt geen erkenning van andermans certificaten plaats.

#### Voor wie?

Dit knelpunt geldt niet alleen voor de primaire producenten, maar ook voor de toeleverende en verwerkende industrie.

#### Aanbeveling

- Verminder het aantal controleurs op een bedrijf door meerdere audits vanuit een en dezelfde instelling te combineren. Of stel een integrale controleur aan, die met één bezoek alle benodigde gegevens verzamelt.
- Zorg voor eenmalige invoer van gegevens die vervolgens worden gedeponereerd in verschillende databases die onder publieke dan wel private verantwoordelijkheid worden onderhouden.

*Pluimveehouder: "Ik word gecontroleerd voor IKB, HACCP, handelsnorm eieren, door het CPE, KAT, de RVV, de gemeente, de AID en ga zo maar door. De controleurs zeggen zelf ook wel dat er veel verschillende mensen op het bedrijf komen."*

### 3.8 Welzijnsbeleid

Knelpunten op het gebied van welzijnsbeleid vloeien veelal niet direct voort uit de regelgeving zelf, maar uit de keuze om nationaal minimumeisen te stellen die verder gaan dan de Europese richtlijnen voorschrijven en waaraan eerder voldaan moet worden dan de Europese richtlijnen aangeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Varkensbesluit.

Het 'voor de muziek uitlopen' wordt ervaren als hinder in de economische bedrijfsontwikkeling. Daarnaast blijkt dat er verschil is tussen de EU-landen hoe de



wetgeving op bedrijfsniveau geïnterpreteerd wordt. Op basis van dezelfde EU-richtlijn is in het ene land een toepassing wel toegestaan en in het andere land niet.

*Verschillende EU-lidstaten interpreteren de oppervlakte-eisen voor leghennen verschillend. In Engeland is het uitgebogen kooideurtje wel toegestaan en heeft zelfs een innovatieprijs gewonnen. In Nederland is deze optie niet toegestaan.*

*De Nederlandse oppervlakte-eis voor vleesvarkens is ongeveer 50% hoger dan de Europese. Een Nederlands varken heeft minimaal 1,0 m<sup>2</sup> ter beschikking terwijl soortgenoten elders in Europa met 0,65 m<sup>2</sup> toe kunnen.*

Uit de enquête blijkt dat 38% van de pluimveehouders welzijns- en diergezondheidseisen een belemmering voor het uitvoeren van hun bedrijfsplan vinden. Het steeds veranderen van regels en strijdigheid tussen welzijnswetgeving en gezondheids- en voedselveiligheidsaspecten wordt als een knelpunt ervaren. Bijvoorbeeld, alternatieve huisvesting van leghennen in voliere- of scharreelsystemen, geeft een verhoogd risico op wormbesmettingen en salmonella-infecties.

#### **Voor wie?**

De verschillen tussen de voorschriften in EU-richtlijnen en de eisen en interpretatie in nationale wetgeving is voor alle varkens- en pluimveehouders een knelpunt.

#### **Aanbeveling**

- Vertaal EU-richtlijnen identiek naar Nederlandse wetgeving, stel daarbij geen aanvullende eisen en zorg voor een gelijke interpretatie van de richtlijn in de EU-lidstaten.
- Bereidt als Nederland (overheden, bedrijfsleven en onderzoek) pro-actief EU-richtlijnen voor. Zo kan ons land een sturende invloed hebben op de inhoud en kunnen de consequenties voor de Nederlandse situatie beter worden ingeschat.

## 3.9 Gangbaar versus niche

Het Nederlandse beleid richt zich op verduurzaming van de veehouderijsectoren. Daarbij is de voorbije jaren onevenredig veel tijd en geld gestopt in het ontwikkelen en onderzoeken van nichemarkten zoals biologische veehouderij. Deze ontwikkelrichtingen worden echter maar deels opgepakt door de markt. Er zijn ook andere initiatieven denkbaar die duurzaamheid bewerkstelligen en (breder) gedragen worden door de markt. Maar, veel subsidie- en stimuleringsregelingen zijn niet beschikbaar voor gangbare veehouders die willen verduurzamen. Degene die beschikbaar zijn, zijn vaak fiscaal aftrekbaar en in jaren zonder financiële winst niet van toepassing. Het ontbreken van subsidies voor verduurzaming van gangbare bedrijven vormt op zich geen belemmering, maar wordt wel gezien als gebrek aan stimulans door (lokale) overheden om duurzame bedrijfsvoeringen in de gangbare veehouderij mogelijk te maken.

*Door afspraken in het convenant 'Opschaling Biologische Varkenshouderij' kreeg een varkenshouder een investeringssteun van de overheid voor omschakeling naar een biologische bedrijfsvoering en werd een vleesafzetcontract met een prijsgarantie en afnameplicht aangegaan. Nog geen jaar later wordt het contract van de varkenshouder afgekocht, omdat de consument het vlees in mindere mate koopt dan er geproduceerd wordt. De varkenshouder gaat nu weer terug naar een gangbare bedrijfsvoering.*

#### **Voor wie?**

Primaire producenten die willen verduurzamen op hun gangbare bedrijf ervaren de onevenredige aandacht tussen gangbare en niche markten als weinig stimulerend.

#### **Aanbeveling**

Richt stimuleringsregelingen op te behalen doelen (duurzame bedrijfsvoering) in plaats van op doelgroepen (biologische veehouderij).



## 3.10 Aanvullende aandachtspunten

### Generieke wetgeving en traagheid remmen innovatie

Belemmeringen die veehouders ondervinden zijn van velerlei aard. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de belemmeringen vaak afhankelijk zijn van de situatie waarin de veehouder zich bevindt: wil deze de bestaande bedrijfsvoering voortzetten, uitbreiden, verplaatsen, verbreden, eventueel stoppen? Juist daar wringt de schoen. Wet- en regelgeving is nu gericht op alle ondernemers. De laatste ondernemer moet binnenboord worden gehouden. Hierdoor is wet- en regelgeving gericht op de landbouwsystemen van gisteren. Dit laatste wordt versterkt door de lange doorlooptijd voordat voorgenomen beleid werkelijkheid wordt. Daarna moet een ondernemer nog een lang traject in voor de benodigde vergunningen en eventuele subsidies om het beleid te kunnen implementeren op het bedrijf. Dit alles vormt een knelpunt op zich. Innovatief en pro-actief ondernemerschap wordt niet gestimuleerd maar juist ontmoedigd.

*Mestvergisting is een interessante optie om op een veebedrijf duurzaam energie op te wekken. Het rendement ervan kan aanmerkelijk verbeteren door co-vergisting: het vergisten van nevenproducten (natuurgras, bijproducten uit de voedingsmiddelenindustrie e.d.). Er is echter slechts een beperkt aantal producten toegestaan voor covergisting in biogasinstallaties. De producten die in aanmerking komen en qua rendement interessant zijn, worden beschouwd als afvalstoffen (en niet als meststoffen). Als covergistend bedrijf ben je dan afvalverwerker en heb je een vergunning nodig. Het co-vergiste product moet als afvalstof worden afgevoerd. Dat brengt hoge kosten met zich mee. Er is een werkgroep die ontheffing kan geven om het co-vergiste product als meststof af te zetten. In de praktijk komt de ontheffing vaak pas na duur onderzoek. Gevolg is dat nu maar een beperkt aantal producten zijn toegestaan. En dit zijn niet de producten die covergisting rendabel maken. Een maatschappelijk gewenste innovatieve ontwikkeling wordt zo door regelgeving belemmerd.*

Ondernemende veehouders die hun nek uitsteken lopen grote economische risico's, worden onevenredig getest op hun doorzettingsvermogen en moeten een lange adem hebben.

- Innovatoren lopen bijvoorbeeld risico doordat het voorgenomen beleid waarop is geanticipeerd nooit werkelijkheid wordt, of een andere invulling krijgt, waardoor gedane investeringen waardeloos worden en nieuwe investeringen noodzakelijk zijn. Je niet roeren loont.
- Initiatieven die op zich goed (en maatschappelijk gewenst) zijn, maar die niet of slecht passen binnen bestaande regelgeving, stuiten vaak op een ambtelijke muur van onvermogen en onwil. Buiten de kaders denken wordt afgeremd.
- Ondernemers die hun bedrijf willen ontwikkelen, in welke richting dan ook, moeten in veel gevallen hun vergunning aanpassen. De proceduretijd kan oplopen tot meer dan vijf jaar. Tussentijds staat het bedrijf stil in de ontwikkeling, met het risico dat het bedrijf achterloopt op de ontwikkelingen in beleid en maatschappij als de vergunning afgegeven wordt.

### Aanbeveling

- Wetgeving moet erop gericht zijn om doelen te bereiken. Daarvoor moet de overheid randvoorwaarden en eisen stellen. Maar de overheid moet ondernemers die de doelen op een andere manier willen realiseren ook mogelijkheden bieden. Het opnemen van een artikel in wetgeving conform Artikel 19 in de Wet Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> is hiervoor een optie. Dit creëert de mogelijkheid voor ondernemers om middels eigen verantwoordelijkheid buiten de kaders te denken en te experimenteren.

*Michael E. Porter, hoogleraar bedrijfskunde, Harvard Business School: "De concurrentietijd van bedrijven en de politieke tijd van overheden zijn fundamenteel met elkaar in strijd. Vaak duurt het tientallen jaren voor een industrie een concurrentievoordeel kan verwerven. Dat proces behelst langdurige investeringen in producten en processen... In de politiek is tien jaar echter een eeuwigheid. Daarom geven de meeste overheden de voorkeur aan opvallender beleid dat korte termijn voordelen biedt ... - precies het beleid dat innovatie vertraagt... Het beleid dat werkelijk positieve invloed heeft, werkt te traag en vereist te veel geduld van de politici ..."*

<sup>1</sup>In artikel 19 staat aangegeven dat de bevoegde instantie ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling kan verlenen, mits het project voorzien is van een goede onderbouwing (welke getoetst is op vastgestelde criteria) of bij AMvB.





## Mededingingswet

Collectieve afspraken zijn een vorm van samenwerking. De vraag is of er hierbij sprake is van ongeoorloofd machtsmisbruik zoals vermeld in de Mededingingswet. Daartoe handhaaft de overheid het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie en toetst juridisch fusies, overnames en andere collectieve afspraken. Een aantal partijen uit de sector geeft aan dat men het ervaart dat de Mededingingswet in Nederland anders wordt ingevuld als in de ons omringende landen. Of en zo ja, in welke mate dit juist is, vergt diepgaander onderzoek.

## Samenwerkingsvormen

Samenvoegen van of intensieve samenwerking tussen bedrijven krijgt steeds meer aandacht. Nieuwe samenwerkingsvormen kunnen bijdragen aan:

- Verhoging efficiëntie en daarmee concurrentiekracht.
- Versnelde schaalvergroting en daarmee verbetering van het continuïteitsperspectief.
- Vergroting investeringsmogelijkheden en daarmee anticiperen op actuele milieu-, welzijns- en bouwkundige eisen.
- Verbetering sociale omstandigheden op de bedrijven.

Het samenvoegen van bedrijven stuit op grote bureaucratische hindernissen. Het samenvoegen van melkquota, het samenvoegen van mestnummers en UBN-nummers is in de praktijk vaak een moeizaam proces. Ook het samenvoegen van bouwblokken stuit op problemen. Een probleem is dat de beschikbare juridische samenwerkingsvormen te zwaar (duur) zijn, gegeven de omzet die op veehouderijbedrijven wordt gerealiseerd. Ook de fiscale regelgeving kan samenwerking belemmeren. Met name de successiewet en de regels betreffende de overdrachtsbelasting kunnen in de praktijk problemen geven.

## Aanbeveling

Het is van belang dat de overheid bureaucratische belemmeringen wegneemt om samenwerkingsvormen mogelijk te maken.

*Accountant: "Een man en een vrouw gingen trouwen. Beiden nemen het bedrijf over van hun ouders. Ze wilden de twee bedrijven samenvoegen. Logisch toch? Maar niet voor de fiscus. Die vormde een ernstige belemmering voor de samenvoeging doordat daarmee de voorwaardelijke kwijtschelding van de successierechten zou vervallen. Dat heeft het jonge stel aardig wat geld gekost."*

## Slechte verkaveling

De schaalvergroting in de grondgebonden veehouderij zet zich in versneld tempo voort. Bij ca. 55% van de melkveehouders is schaalvergroting onderdeel van het bedrijfsplan (e-mailenquête). Tegelijkertijd komen meer bedrijven en meer grond in handen van burgers c.q. krijgen een andere bestemming. De verkaveling van de percelen wordt door deze ontwikkelingen vanuit landbouwkundig oogpunt steeds slechter. Een slechte, versnipperde verkaveling is nadelig voor weidegang van het vee en voor een economische en milieuvriendelijke bedrijfsexploitatie.

## Aanbeveling

Om de maatschappelijk gewenste ontwikkeling van de grondgebonden veehouderij te laten matchen met de autonome, marktgedreven ontwikkeling, is het belangrijk dat:

- herinrichting dan wel ruilverkaveling beschikbaar blijft en mede ten dienste wordt gesteld aan de ontwikkeling van de landbouw.
- vrijwillige kavelruil gestimuleerd en door de overheid gefaciliteerd wordt.
- er landelijke en/of regionale grondbanken worden ingesteld. Deze kunnen in belangrijke mate bijdragen tot het succes van herinrichting, ruilverkaveling en kavelruil. Door grond in depot te nemen kan een grondbank de grondmobiliteit vergroten.

## Kosten melkquotum

Meer dan 60% van de geënuquëteerde melkveehouders vinden de hoge quotumkosten een probleem. Weinig veehouders willen van het quoteringssysteem af, maar de financieringslasten vormen wel een belemmering voor de realisatie van de groeiplannen die het merendeel van de geënuquëteerde melkveehouders heeft. Ondanks dat we in de EU met één quoteringssysteem te maken hebben, zijn de verschillen in quotumkosten tussen de lidstaten groot. De hoge quotumkosten in ons land benadelen de concurrentiepositie van de Nederlandse melkveehouderij in de EU. Op veel bedrijven zal bij dalende opbrengstprijzen of een stijgende rentestand de continuïteit in gevaar komen, mede door de hoge quotumkosten. Regelgeving is hierop slechts in beperkte mate van invloed. Het is vooral de vrije markt van vraag en aanbod die de prijs voor melkquotum bepaalt.

## Aanbeveling

- Aan de hoge quotumkosten is weinig te doen. Enige verlichting zou het loskoppelen van de quotumoverdracht van de grond kunnen zijn. Hierdoor wordt de handel eenvoudiger en goedkoper, onder andere door lagere bemiddelingskosten. De tussenkomst van de pachtkamer die nu nodig is voor (schijn) pachtconstructies is dan ook niet meer nodig.





# Afkortingen

---

AID	Algemene Inspectie Dienst
AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
CPE	Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten
EHS	Ecologische Hoofd Structuur
EU	Europese Unie
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
IKB	Integrale Keten Beheersing
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
KAT	Kontrollierte Alternatieve Tierhaltung (Duits controlesysteem)
KKM	Keten Kwaliteit Melk
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MAO	Mest Afzet Overeenkomst
MER	Milieu Effect Rapportage
NMV	Nederlandse Melkveehouders Vakbond
NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVV	Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees
SKAL	(Eigennaam) Certificering Biologische Productie
UBN	Uniek Bedrijfs Nummer
UR	Universiteit & Researchcentrum
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu