

LVN Consumentenplatform

Dierenwelzijn, willen we dat weten?

Beleidsdossier

10 juni 2005

LNV CONSUMENTENPLATFORM

Dierenwelzijn, willen we dat weten?

Bevat informatie over veehouderij, beelden van veehouderij, de kennis over veehouderij, overheidsbeleid en wet- en regelgeving.

Den Haag, 10 mei 2005

Inhoud

• Voorwoord	4
• Hoofdstuk 1 Beleidsdossier	5
1. Inleiding en achtergrond	5
2. Maatschappijgericht naar transparantie en vermaatschappelijking	5
3. Dierenwelzijn internationaal	6
4. Dierenwelzijn nationaal	6
5. Actuele thema's en kabinetsbeleid	7
6. Spanningsveld betrokkenheid burger en beleid LNV	7
7. Beleidsdilemma's	8
• Bijlage: kamerbrief dilemma's intensieve veehouderij	9
• Colofon	15

Voorwoord

Voor u ligt het boekje 'Dierenwelzijn, willen we dat weten?' ter voorbereiding van de bijeenkomst van het Consumentenplatform 10 juni aanstaande.

Dierenwelzijn is voor het ministerie een boeiend, maar evenzeer lastig dossier omdat het ons vaak voor dilemma's plaatst. Dilemma's die niet altijd lijken aan te sluiten op de belevingswereld en beelden bij burgers en consumenten.

Zo zet dit kabinet enerzijds in op concurrentiekracht, vraagt de maatschappij om een verbetering van het dierenwelzijn maar kosten bijna alle maatregelen om het dierenwelzijn te verbeteren de ondernemer geld. Daarbij kiest kabinet er voor om meer verantwoordelijkheid bij de samenleving neer te leggen. Minister Veerman noemt deze veranderende rol van de overheid 'van zorgen voor, naar zorgen dat'.

Maar als het gaat om dierenwelzijn en je wilt meer verantwoordelijkheid bij die burger neerleggen, wat weet die burger dan van dierenwelzijn, wat kan de burger weten en wat wil de burger weten met betrekking tot de voedselproductie? De kennis van de veehouderij is beperkt, zo blijkt ook nu weer. En de beelden die de burger heeft gevormd zijn veelal gebaseerd op televisiebeelden en dan met name de beelden die tijdens crises naar buiten komen en negatieve associaties oproepen.

Tegelijk heeft de burger wel de eigen beelden, waarden en overtuigingen. Het ministerie zoekt naar wegen om deze een plaats te geven binnen het beleid

Via verschillende wegen, het opinie-onderzoek, twee panelbijeenkomsten en interviews met een tiental stakeholders, zijn met name de aspecten kennis en perceptie van dierenwelzijn in relatie tot de verantwoordelijkheid van de burger nader bekeken.

Ik hoop dat u alles met evenveel plezier leest als ik dat heb gedaan en dat de discussie 10 juni en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen, ons verder helpen bij de uitwerking van het beleid.

DIRECTEUR LANDBOUW

Ir. A.M. Burger

1. Beleidsdossier

1. Inleiding en achtergrond

De minister van LNV is al geruime tijd bezig met de discussie over de (intensieve) veehouderij in Nederland. Hij heeft daartoe in 2003 een brief (zie bijlage) aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij een aantal dilemma's schetste waarmee de (intensieve) veehouderij te maken heeft. In deze brief gaat Veerman uit van de drie p's: people, planet en profit. Dierenwelzijn maakt daarbij onderdeel uit van 'planet' (ecologische duurzaamheid) en 'people' (sociale duurzaamheid) waarbij de profi tkant van de ondernemer niet uit het oog wordt verloren. Maatregelen om het dierenwelzijn te verhogen zijn namelijk in de regel kostprijsverhogend.

Naar aanleiding van de Kamerbrief zijn er discussieavonden georganiseerd in een viertal steden, afgesloten met een nationale bijeenkomst in Beesd. De strekking van de discussies was dat eenieder verantwoordelijk is voor de intensieve veehouderij en dat de gehele keten, inclusief de consument, haar verantwoordelijkheid moet nemen. Mede naar aanleiding hiervan speelt de discussie over etikettering. De consument zou aan de verpakking moeten kunnen zien of het product al dan niet verantwoord geproduceerd is. Maar kan de consument haar verantwoordelijkheid wel nemen als de beelden die zij heeft niet kloppen met de werkelijkheid? En wat zeggen twee of zes sterren op vlees als je geen weet hebt van het productieproces?

Een van de conclusies die uit de discussies naar voren kwam was dat de sector meer maatschappijgericht zou moeten opereren:

2. Maatschappijgericht: 'naar transparantie en vermaatschappelijking'

"Gekoppeld aan de fysieke kwaliteitsverbetering in de kolom, is ook transparantie en het betrekken van burgers en consumenten bij de ontwikkeling van groot belang. Het gaat om zichtbaar maatschappelijk verantwoord ondernemen en open communicatie. Het omgaan met dieren staat daarbij centraal: dierenwelzijn, vaccineren, de positie van hobbydieren etc. Tevens is het van belang om aansluiting te behouden bij maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld rond lifestyle en gezondheid, milieu, natuur en landschappelijke inbedding, maar ook combinaties van zorg en veehouderij." (zie bijgevoegde Kamerbrief).

Percepties

De media laat romantische beelden van de veehouderij zien mede gevormd door de beeldvorming in bepaalde spotjes (Albert Heijn Zaanse zuivel: een oudere boer in blauwe kiel met stro en een koe, of het spotje van de Staatsloterij: een boer op klompen in blauwe kiel, met een melkbus in een aanhangwagen achter de Ferrari). Daarnaast neemt de verstedelijking toe en verdwijnen er steeds meer kleine agrarische bedrijven. Aan de andere kant laat de media de veehouderij zien tijdens excessen met dierziekten of diervoederproblemen. Dit maakt het voor de burger lastig om een realistisch beeld te vormen.

Aan de andere kant spelen op de veehouderijbedrijven economische krachten een grote rol: concurrentie op de wereldmarkt noopt tot schaalvergroting, technische vooruitgang in de stal en verhoging van de productiviteit van het dier. De dieren worden minder buiten gehouden vanuit het oogpunt van milieu en efficiëntie, terwijl de burger nog het romantische beeld van een boerderij voorgeschoteld krijgt en aanneemt dat wat te koop is bij de supermarkten goed is.

De productie van voedsel is een belangrijke economische factor voor Nederland maar gaat gepaard met een aantal negatieve neveneffecten, zoals milieuverontreiniging, verminderd dierenwelzijn en geuroverlast. Aan de andere kant kan de burger niet leven zonder voedsel en zou enige mate van betrokkenheid bij de productie ervan logisch zijn, ook vanuit de eigen gezondheid geredeneerd. Uit bepaalde onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat stadskinderen nu al denken dat melk uit een fabriek komt. Directie Landbouw van het ministerie van LNV heeft in haar strategische visie naast de drie p's people, planet en profit, ook de p van perceptie opgenomen. Onder perceptie wordt in dit verband verstaan: "de landbouw wordt geaccepteerd en gewaardeerd in de moderne verstedelijkte samenleving; niet op basis van nostalgie, maar om economische en ecologische prestaties, betrouwbaarheid, sociaal-culturele waarden en goede inpassing en vormgeving" (strategische visie directie Landbouw). Om invulling te geven aan de p van perceptie en het kennisniveau van de burger ten aanzien van de landbouw in het algemeen en dierenwelzijn in het bijzonder te verhogen, zal de discussie moeten gaan over het

overbruggen van de kloof tussen de perceptie van de burger enerzijds en de werkelijkheid van de (intensieve) veehouderij anderzijds.

Dierenwelzijn is een onderwerp waarover in veel verschillende gremia gesproken wordt. Het kader waarin dierenwelzijn besproken en geagendeerd wordt, komt in onderstaande alinea's aan de orde.

3. Dierenwelzijn internationaal

Mondiaal

De Office International des Epizooties (OIE) is een internationale organisatie die wereldwijd opereert. Op dit moment kent de OIE 167 leden (nationale staten). Op mondiaal niveau is de OIE onlangs gestart met voorstellen op het gebied van dierenwelzijn. Tot enkele jaren geleden was de OIE alleen gericht op het uitbannen van besmettelijke dierziekten middels het non-vaccinatiebeleid, maar onlangs presenteerde zij ook voorstellen die betrekking hebben op het doden van dieren en diertransporten.

Een andere belangrijke speler is de World Trade Organization (WTO). Bij de WTO zijn 148 landen aangesloten en belangrijkste doel van de WTO is het bevorderen van de wereldhandel door het wegnemen van handelsbelemmerende factoren zoals subsidies en bescherming van de eigen markt. Daarnaast treedt de WTO op indien er een handelsgeschil optreedt tussen twee of meerdere landen. Aangezien het hoofddoel van de WTO het bevorderen van de wereldhandel is, is er weinig ruimte voor producten met toegevoegde waarde (zoals producten die extra diervriendelijk zijn) en het beschermen van de eigen markt. Kipfilet uit bijvoorbeeld Azië, van kippen die onder dieronvriendelijke omstandigheden gehouden zijn, kan niet geweigerd worden door andere landen. Hoewel de discussie over dierenwelzijn binnen de WTO nu en dan speelt, lijkt zij nog niet bereid dit als een toegevoegde waarde te zien en daaraan consequenties te verlenen.

Europees

Steeds meer dierenwelzijnswetgeving komt uit de Europese Unie (EU). Zo heeft de EU wetgeving geformuleerd voor het houden van kalveren, legkippen en varkens, voor diertransporten en voor het doden van dieren. De EU-wetgeving schrijft bijvoorbeeld minimale oppervlakenormen en maximale transporttijden voor, maar ook dat de dieren permanent over drinkwater kunnen beschikken, dat er minimaal acht uur licht is in de stal, en dat dieren verdoofd moeten worden voor het slachten. Wetgeving voor vleeskuikens (het aantal kilogrammen dat per m² gehouden mag worden) is in voorbereiding. De EU wetgeving geeft minimale eisen aan en laat de lidstaten vrij om aanvullende eisen te stellen. Nederland onderhandelt binnen de EU over welzijnsnormen en stemt dit op nationaal niveau af met de sector en maatschappelijke organisaties, waarna Nederland de Europese wetgeving vertaalt in nationale regelgeving. Onder minister Brinkhorst zette Nederland hoog in en stelde desnoods nationaal aanvullende eisen.

Het huidige Nederlandse beleidsstandpunt binnen de EU is gericht op het behoud van concurrentiekracht van de agrarische sector en op het creëren van een *level playing field*, hetgeen betekent dat Nederlandse producenten onder dezelfde omstandigheden als producenten in andere lidstaten kunnen werken. Nederland zet wel in op het verhogen van de eisen binnen Europa, maar gaat nationaal geen aanvullende eisen stellen in regelgeving die verder gaat dan het EU-niveau.

Onderhandelen binnen de EU met 25 lidstaten, waarin ieder land haar eigen opvattingen heeft over dierenwelzijn, is lastig. Daarnaast hanteren veel lidstaten hun nationale veehouderij als uitgangspunt, hetgeen het lastig maakt om grote stappen voorwaarts te maken in dierenwelzijn. Het is immers de uitkomst van een compromis waarin iedereen zich moet kunnen vinden. Daarnaast zijn de termijnen waarop de welzijnsverbetering gerealiseerd moet zijn, lang (oplopend tot 10 jaar).

4. Dierenwelzijn nationaal

De inzet van de voormalige minister van LNV Brinkhorst was ambitieus op het gebied van dierenwelzijn; hij wilde voorop lopen binnen Europa. Veerman heeft in het kabinet Balkenende zoals hierboven beschreven echter voor een 'level playing field' gekozen. Nederland zet dus wel actief in op welzijnsverbeteringen maar dan op Europees niveau.

Op nationaal niveau is het lastig om de sector zelf diervriendelijke maatregelen uit te laten voeren, omdat deze maatregelen over het algemeen gepaard gaan met een kostprijsverhoging. De veehouderij heeft de laatste jaren een aantal maal te maken gehad met dierziektecrises, wat een negatief effect op de inkomsten heeft gehad. Daarnaast is Nederland een relatief duur land om in te produceren; land en arbeid zijn duur vergeleken met andere (EU-)landen. Een (verdere) verhoging van de kostprijs is dus vanuit economisch oogpunt niet wenselijk. Daarbij speelt mee dat de boer de kostprijsverhoging voor dierenwelzijn moeilijk kan vermarkten en de extra kosten dus niet kan terugverdienen.

Tegelijkertijd neemt de kennis van de burger over de veehouderij af en agendeert een aantal actiegroepen als de Dierenbescherming en Wakker Dier "maatschappelijke wensen" ten aanzien van dierenwelzijn. Denk bijvoorbeeld aan de spotjes van Wakker Dier over de castratie van biggen, of het

spotje van de Dierenbescherming over de groei van vleeskuikens. De dierenbeschermingsorganisaties stellen zorgelijke situaties aan de kaak en de agrarische sector blijkt niet in staat om eenduidig te reageren (mede door de verdeeldheid tussen de sectoren, maar ook binnen de sectoren). Ondertussen wordt de perceptie van de burger gevormd door beelden van dieren tijdens een dierziekte (varkens in grijpers), diervoederproblemen (dioxine, MPA) of spotjes van dierenbeschermingsorganisaties. De betrokkenheid van de burgers bij dierenwelzijn blijkt uit de brieven die zij schrijven aan de minister en het grote aantal leden dat dierenbeschermingsorganisaties hebben.

5. Actuele thema's en kabinetsbeleid

De minister krijgt veel brieven van burgers die hun bezorgdheid uiten over tal van zaken, zoals de import van honden- en kattenbont, de intensieve veehouderij in het algemeen, castratie van biggen, veetransporten, de bontproductie in Nederland en gezelschapsdieren. Ook komen er regelmatig kaartenacties binnen die op een bepaald thema ingaan, zoals wensen ten aanzien van bont en van de rol van Nederland tijdens het Europees voorzitterschap. Dergelijke acties zijn opgezet door dierenbeschermingsorganisaties en weten eenvoudig veel burgers te mobiliseren. Beleidsmatig speelt er op dit moment een aantal dossiers die hieronder kort staan beschreven:

Castratie van biggen (leeftijd en voorwaarden Europees geregeld), nu nationaal aan de orde gesteld
Biggen worden gecastreerd om te voorkomen dat het vlees van de mannelijke varkens na de slacht mogelijk 'berengeur' vertoont. Het castreren gebeurt als de big ongeveer een week oud is en zonder verdoving. Onlangs is de discussie omtrent het onverdoofd castreren binnen Nederland weer opgelaaid. LTO-Nederland en de Dierenbescherming hebben gezamenlijk een document opgesteld waarin een aantal alternatieven is uitgewerkt. LNV steunt dit initiatief en heeft extra geld voor onderzoek gereserveerd. Eén van de opties om onverdoofd te castreren te voorkomen is immunosterilisatie. De mannelijke varkens krijgen dan een anti-hormoon ingespoten waardoor de puberteit achterwege blijft en zij geen mannelijke hormonen ontwikkelen. Hierbij ontstaat echter een communicatieprobleem met de maatschappij, aangezien een groot deel van de bevolking op dit moment niet weet dat varkens gecastreerd worden. Deze mensen zullen dus eerst op de hoogte gesteld moeten worden van een probleem, en vervolgens worden geconfronteerd met een oplossing die hormoongebruik inhoudt, waarmee zeer negatieve associaties bestaan. De kenniskloof tussen maatschappij en veehouderij is lastig in de beleidsvorming.

Ingrepen bij dieren (nationale wetgeving, boven EU-niveau)

Een andere lastig beleidsdossier is het Ingrepenbesluit. Dit is een regeling die bepaalt welke ingrepen aan een dier uitgevoerd mogen worden, zoals het couperen van varkensstaarten, het kappen van snavels bij kippen, het verwijderen van sporen bij henen en het onthoornen van runderen. De ingrepen zijn binnen de huidige houderijomstandigheden noodzakelijk om te voorkomen dat de dieren elkaar verwonden. Een aantal ingrepen wordt op korte termijn uit welzijnsoverwegingen verboden, wat gevolgen heeft voor het dierenwelzijn: aan de ene kant levert het welzijnsvoordeel op doordat ingrepen achterwege blijven, aan de andere kant zullen er verwondingen optreden bij de dieren omdat de huisvesting nog niet is aangepast. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot kannibalisme bij kippen en staartbijten (tot verlamming toe) bij varkens.

Koe in de wei (nationaal probleem)

Als gevolg van milieuwetgeving ten aanzien van de mestproductie, schaalvergroting en dalende melkprijzen wordt het voor de melkvee-sector lastiger om weidegang in de bedrijfsvoering in te passen, waardoor steeds meer koeien permanent op stal komen te staan. Een aantal maatschappelijke organisaties heeft hierover de minister aangesproken en wil dat de minister maatregelen neemt om te voorkomen dat deze trend zich doorzet. Inmiddels is er al een melkfabriek in Noord-Holland die veehouders meer betaalt als zij hun koeien laten weiden.

6. Spanningsveld tussen betrokkenheid burger en beleid LNV

LNV zit in een spagaat. Als LNV de sector tegemoetkomt, dan worden er weinig tot geen (extra) eisen ten aanzien van dierenwelzijn gesteld, aangezien dat de minste kostprijsverhoging oplevert. Als LNV aan de wensen van de burger/samenleving tegemoet wil komen zou LNV extra eisen ten aanzien van dierenwelzijn moeten stellen. Daarnaast is het nog maar de vraag of de (landbouw)dieren in Nederland het echt zo slecht hebben, vergeleken met andere landen. En kloppen de beelden van de maatschappij wel met de werkelijkheid?

Zoals ook in bovenstaande voorbeelddossiers beschreven, maakt het gebrek aan kennis van de consument het lastig om helder te communiceren waarom een bepaalde maatregel genomen wordt. Daarnaast is het huidige kabinetsbeleid gericht op *level playing field*; er komen geen aanvullende

maatregelen die verder gaan dan het EU-niveau om het dierenwelzijn te bevorderen. Tegelijkertijd blijkt uit het maatschappelijk debat over de intensieve veehouderij dat burgers enerzijds betrokken lijken te zijn bij het onderwerp dierenwelzijn (brieven en lidmaatschap dierenbeschermingsorganisaties); de keuze in vegetarische producten wordt steeds groter en het aantal mensen dat vleesloze dagen introduceert stijgt. En gezien het groot aantal brieven dat de minister krijgt lijkt de betrokkenheid van de burgers bij dierenwelzijn groot, terwijl de kennis over de veehouderij gering is.

Tegelijkertijd blijkt dat de afzet van welzijnsvriendelijk vlees terugloopt (hoewel daarbij aangemerkt moet worden dat de prijsverschillen met gangbaar aanzienlijk zijn; voor eieren en melk zijn de prijsverschillen tussen gangbare en biologische / welzijnsvriendelijke productie relatief gering). Mogelijk speelt hier ook dat de maatschappij niet teveel wil weten van de productie en gaat zij ervan uit dat de supermarkt en overheid zorgdragen voor een bepaald basisniveau. Want wat je niet weet, daarvoor kun je ook niet verantwoordelijk gesteld worden; dit wordt ook wel functionele onwetendheid genoemd. Een eventueel schuldgevoel voor het eten van vlees wordt afgekocht door het lidmaatschap bij de dierenbeschermingsorganisatie. Wil de maatschappij wel weten dat een karbonade een varken is geweest en dat de melk eigenlijk bestemd was voor het kalfje dat nu binnen met kunstmelk wordt grootgebracht.

Door aangescherpte milieumaatregelen worden steeds meer koeien binnen gehouden. Dit leidt tot maatschappelijke discussie, terwijl het binnenhouden van varkens, kalveren en kippen al lang geen maatschappelijk debat meer oplevert. Het binnenhouden van de dieren vergroot de afstand tussen maatschappij en agrarische sector. De dieren worden aan het zicht onttrokken en de mensen vormen hun eigen beeld van de productiemethode.

7. Beleidsdilemma's

De agrarische productie vindt steeds meer plaats op mondiaal niveau en de ondernemer heeft te maken met concurrentie op de wereldmarkt. Dierenwelzijn als toegevoegde waarde van een dierlijk product is lastig te vermarkten terwijl welzijnsvriendelijke investeringen wel leiden tot een kostprijsverhoging.

Hoe moet LNV omgaan met de veranderende maatschappij, waarin wel aandacht is voor dierenwelzijn, maar steeds minder kennis van landbouw is (mede door verstedelijking, daling van het aantal landbouwbedrijven en de intensivering van landbouwbedrijven)? Zouden onderwijspakketten en open veehouderijbedrijven de kenniskloof kunnen overbruggen? Voedsel is tenslotte een primaire levensbehoefte en de burger kan pas verantwoordelijk worden gehouden voor zijn koopgedrag, als hij weet wat hij eet. Ook etikettering heeft pas zin als mensen de verschillen tussen de systemen begrijpen. De directie landbouw heeft aangegeven in haar strategische visie de p van perceptie toe te voegen aan beleid. Dit is het moment om te bezien hoe dit ingevuld kan worden en door wie (overheid, sector, maatschappelijke organisaties, supermarkten en consument of misschien wel gezamenlijk).

Daarnaast speelt dat dierenwelzijnsbeleid steeds meer een internationaal karakter krijgt (OIE, *level playing field* binnen EU) en Nederland binnen de internationale gremia een kleine speler is.

Veranderingen gaan langzaam. De beelden die de burger krijgt voorgeschoteld van de veehouderij: kleinschalig en romantisch in tv spots en negatief en grootschalig ten tijde van een 'crisis' lijken door de afstand tussen burger en landbouw en de ontwikkelingen op het landbouwbedrijf (intensivering en schaalvergroting) steeds meer uiteen te lopen. Wat verstaat de burger precies onder dierenwelzijn en wat vindt de burger belangrijk ten aanzien van dierenwelzijn? Wanneer is het voor de burger in orde? Welke beelden heeft de burger bij de veehouderij? In hoeverre wijken die af van de werkelijkheid op een veehouderij? Kunnen die beelden wel realistisch worden of wil de burger het helemaal niet weten, want wat niet weet, wat niet deert (functionele onwetendheid)?

Wie zou de voorlichting moeten geven? De agrarische sector is niet in staat met één geluid naar buiten te treden, de overheid streeft naar andere verantwoordelijkheidsverdeling en transparantie en de burger wil misschien niet alles weten.

De vragen die LNV heeft ten aanzien van de consument in relatie tot het dierenwelzijnsbeleid zijn de volgende:

- 1a Hoe kan de kenniskloof overbrugd worden?
- 1b Wie is verantwoordelijk voor het overbruggen van de kenniskloof?

- 2a Wat betekenen de percepties en wensen van de burgers voor het beleid?
- 2b Welke partij moet inspelen op de percepties en wensen van de burger?

Bijlage

In deze brief aan de Tweede Kamer schetst de minister van LNV de dilemma's omtrent de intensieve veehouderij

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

ons kenmerk: DL. 2003/2017

datum: 20-06-2003

onderwerp: Toekomst intensieve veehouderij

Geachte Voorzitter,

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.

de sector aan zet...

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, vakkenis 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 (graanprijsdaling, 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 gezien 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 doorgaat en dat een deel van de bedrijven zich zal specialiseren en zal doorgroeien 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 dierziekten 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, omgevingsinpassing 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 perspectiefvolle 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 bedrijfsvormen, 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 omstrede, 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 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 uitzonderingssituaties 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,
dr. C.P. Veerman

Colofon

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
070 378 68 68

Pers

Directie Voorlichting
Nienke van der Zee (070) 378 4018
n.vanderzee@minlnv.nl

LNV Consumentenplatform

Willem Roeterdink en Eelco Klein (070) 378 4453/4131
E-mail: w.roeterdink@minlnv.nl en e.klein@minlnv.nl

Eerder in het LNV Consumentenplatform:

- Geeft decontaminatie veilig pluimveevlees? (december 2004)
- Natuurlijkheid, waarde voor beleid (juni 2004)
- Voedsel zonder risico: wensen en grenzen (februari 2004)
- Ons voedsel over tien jaar (oktober 2003)
- De prijs van duurzame voedselproductie (juni 2003)
- Vis als het maar verantwoord is! (april 2003)
- Genetische modificatie en voedsel, weet u wat dat is? (november 2002)
- Kiezen voor groenten en fruit (september 2002)
- Waar komt mijn vlees vandaan? (april 2002)
- Platteland ook voor uw vrije tijd? (maart 2005)