

Vergaderjaar 1996–1997

25 448

Structuurverandering varkenshouderij

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 1997

Op 25 april heb ik uw Kamer een discussienotitie over de toekomst van de varkenssector doen toekomen.

Met deze brief doe ik U het beleidsvoornemen toekomen over de herstructurering van de varkenssector.

1. De varkenssector in Nederland: een belangrijke sector met grote problemen

De varkenssector in Nederland is een sociaal-economische belangrijke sector met een flinke bijdrage aan werkgelegenheid en inkomen.

Met name in Zuid- en Oost Nederland is een aantal streken, gelegen op weinig vruchtbare zandgrond, mede door de varkenshouderij tot economische en maatschappelijke bloei gekomen.

De sector wordt echter geconfronteerd met een aantal grote problemen. Al enkele jaren geleden is de kwetsbaarheid van de Nederlandse varkenssector onderkend.

Een verbrokkelde ketenstructuur en onvoldoende ketendiscipline, een beperkt kwaliteitsaanbod, het ontbreken van een adequate welzijns- en diergezondheidsaanpak en wijzigende voorkeuren van consumenten stellen de sector voor nieuwe uitdagingen. Het lage percentage van vaste samenwerkingsverbanden tussen varkenshouders en afnemers maakt het moeilijk de keten te richten op een sterke kwaliteitsgerichte productie.

Zonder een omslag van een lage kosten/bulk strategie naar een strategie van hoge toegevoegde waarde staat de sector aan de vooravond van een koude sanering: zo luiden de conclusies van het in opdracht van LNV opgesteld rapport van AT/Kearny in 1994.

Daarnaast stellen consument en samenleving steeds hogere eisen aan product en productiewijze.

De wensen van de – internationale – markt veranderen snel: steeds hogere kwaliteit, variatie in producten en garanties op het gebied van welzijn, milieu en diergezondheid.

Zo wensen de grote Engelse supermarkten – de belangrijkste afnemers van onze bacon – vanaf begin 1999 alleen nog maar bacon te kopen van varkens die in groepshuisvesting worden gehouden.

Illustratief in dit verband is ook de groeiende weerstand die vestiging buiten de concentratiegebieden oproept en de groeiende kritiek op de transportwijze van levende dieren binnen Europa.

Nog maar recent hebben de Staten-Generaal de aanpak van de mestproblematiek uitvoerig besproken en is een beleidskader voor de aanpak ervan vastgesteld: de wijziging van de Meststoffenwet ter invoering van het heffingensysteem inzake mineralen (MINAS), die per 1 januari 1998 in werking zal treden.

Uitvoering van dit mestbeleid vraagt al forse inspanningen, maar dreigt niet te renderen voor de sector als niet tegelijkertijd de andere problemen op het gebied van kwaliteit, diergezondheid en welzijn worden aangepakt

Door de varkenspestcrisis zijn we nog eens – en op een dramatische wijze – geconfronteerd met de grote kwetsbaarheid van de sector.

Deze kwetsbaarheid van de varkenssector en de daaruit voortvloeiende risico's en problemen leidt nu tot grote economische en maatschappelijke schade.

De kosten van de bestrijding van de varkenspest belopen voor de overheid en voor de sector meer dan een miljard. Aangezien de crisis nog niet ten einde is zullen die kosten de komende maanden nog verder oplopen.

De uitbraak heeft ingrijpende sociale gevolgen, niet alleen voor de varkenshouders en hun gezinnen maar ook voor alle werknemers en gezinnen in andere schakels van de keten. Maatschappelijke organisaties zoals de FNV onderkennen de ernst van de problematiek en willen een bijdrage leveren aan de oplossing ervan. De werkgelegenheid staat onder sterke druk en afzet en exportmarkten veranderen snel.

Maatschappelijk draagvlak voor de productie en de productiewijze in de varkenssector worden ondermijnd, niet in het minst ook door de noodzakelijke aanpak en bestrijding van de epidemie.

De sector is – daar is het Kabinet van overtuigd – in beweging maar zonder zware extra inspanningen verliezen we het zicht op een gezond en duurzaam economisch perspectief, dat tegelijkertijd ook sociaal en maatschappelijk draagvlak heeft.

Naar het oordeel van het Kabinet zal de inzet van het bedrijfsleven en de overheid er op gericht moeten zijn de varkenssector in Nederland een hernieuwd perspectief te bieden.

Daartoe vergen fundamentele herstructurering en aanpassing van de varkenshouderij en maatregelen in andere schakels van de keten forse inspanningen van alle partijen.

Het Kabinet stelt daarvoor in deze brief het noodzakelijke beleidskader. Voor de noodzakelijke veranderingen is slechts beperkte tijd beschikbaar. Een tweede uitbraak van varkenspest of een andere dierziekte van de huidige omvang met dezelfde gevolgen binnen korte tijd, zal de sector en dus de keten naar alle waarschijnlijkheid niet overleven. Dat zou dramatische gevolgen hebben voor diegenen die in de varkenshouderijkolom hun inkomen verdienen. Een ingreep nu is dan ook dringend noodzakelijk om ondernemers en werknemers een nieuwe toekomst te bieden.

Uitwerking van de belangrijkste problemen

De problemen voor de varkenshouderij liggen op het gebied van markt- en concurrentiekracht, bij diergezondheid en welzijn en bij milieu en ruimte.

De varkenssector heeft zich in de afgelopen jaren teveel gericht op kostprijsverlaging en schaalvergroting. Pas recent is meer aandacht voor verdere verwerking en waardetoevoeging ontstaan. Desondanks is er nog te weinig sprake van marktgerichtheid en aandacht voor consumenteneisen. Dat klemt te meer omdat internationaal de sector door voortgaande liberalisering steeds meer te maken krijgt met concurrentie uit andere landen, in het bijzonder bij producten met een lage toegevoegde waarde.

De slachterijen en de vleesverwerkende industrie zijn de voor de hand liggende primaire regisseurs van een vraag-gestuurde varkensketen. Het is hun taak de primaire sector te stimuleren op een andere werkwijze over te gaan. Daarvoor moeten nog aanzienlijke aanpassingen worden doorgevoerd. In dit verband geldt dat evenzeer voor de schakels van handel en transport. Van handelaren en transporteurs wordt dus ook een verdere kwaliteitsverbetering verwacht. Certificering op het terrein van kwaliteits- en hygiëne management, productiecondities en welzijn is noodzakelijk en moet leiden tot gesloten ketens en tot verdere professionalisering. Alle schakels in de keten moeten hieraan werken.

Tevens neemt internationaal de discussie over het lange afstands-transport van levende dieren in Europa aan kracht toe. Er is een breed levende wens hierover zeer stringente EU-richtlijnen tot stand te brengen. Het onlangs onder Nederlands Voorzitterschap tot stand gekomen compromis is een eerste stap op die weg. Verder aanscherpen van de eisen inzake het lange afstandstransport van levende dieren is onvermijdelijk. Naar verwachting zal binnen de Europese Unie de transporttijd verder worden beperkt of alleen tegen steeds stringenter voorwaarden mogelijk zijn. De noodzakelijk zeer zware eisen onder andere aan halteplaatsen zullen toenemende kosten voor de exporteurs met zich brengen.

Ondanks de strenge voorzorgsmaatregelen blijft uit oogpunt van diergezondheidszorg het vervoer van levende dieren een riskante zaak. Leveranciers en afnemers blijven blootgesteld aan het risico op insleep van ziekten. Dat zal er onder andere toe leiden dat bij iedere volgende onderbreking van de Nederlandse export van levende dieren en bij iedere nieuwe insleep van ziekten in hun bedrijf de afnemers in ontvangende landen opnieuw ervaren hoe kwetsbaar hun productiesysteem is bij aanvoer van biggen of slachtdieren uit ons land. Na incidenten als de blaasjesziekte van de afgelopen jaren en de varkenspest gaan deze afnemers zich meer en meer onafhankelijk maken van aanvoer van levende dieren van elders. Ook de kraamkamerfunctie biedt dan geen economisch duurzame oplossing voor de Nederlandse varkenshouderij.

De veterinaire kwetsbaarheid van de varkenshouderij volgt uit een aantal kenmerken van zowel structuur als de wijze van bedrijfsvoering in de sector.

In de bedrijfsvoering vormen de vele bedrijfscontacten tussen de vele zelfstandige en in toenemende mate gespecialiseerde varkenshouderijen een veterinair risico.

De risico's worden verder vergroot door de ruimtelijk geconcentreerde vestiging van bedrijven en de daarmee verbonden concentratie van varkens in deze regio's. Daar komt de hoge varkensdichtheid per hok bij. Door deze factoren is bij het uitbreken van ziektes geen buffer aanwezig.

De huidige ruimtelijke structuur van de sector, met name in de concentratiegebieden waar de varkensstallen «kop aan staart» staan, betekent ook een directe aanslag op de kwaliteit van natuur en landschap in deze gebieden.

De belasting van het milieu door mest en ammoniak uit de intensieve varkenshouderij is genoegzaam bekend. Zoals de Natuurverkenningen meldt, worden de milieucondities die nodig zijn voor het instandhouden van kwetsbare ecosystemen naar verwachting niet gerealiseerd. Buiten de ecologische hoofdstructuur is sprake van een landschappelijke verarming en een afnemende biodiversiteit. Een ontwikkeling die zich des te scherper aftekent in de intensieve landbouwgebieden.

Voor het realiseren van de doelstellingen van het natuurbeleid is een verdere verlaging van de belasting van de natuur met mest en ammoniak noodzakelijk. De sector moet nog veel werk verzetten om op tijd te kunnen voldoen aan de doelstellingen, die zijn vastgelegd in de Integrale Notitie Mest en Ammoniak beleid.

De huidige productiewijze heeft tevens grote gevolgen voor het welzijn van de dieren. De wijze waarop het dier in de intensieve varkenshouderij dreigt te verworden tot een productiefabriek stuit in toenemende mate op ethische bezwaren.

Flinke verbeteringen zijn noodzakelijk met name waar het gaat om de huisvesting, verzorging en het transport van de dieren. Dit blijft het geval indien door de Europese Unie overgegaan zou worden op een vaccinatiebeleid. De invoering van vaccinatie met behulp van markervaccins ter bestrijding van dierziekte-uitbraken is noodzakelijk. Dit zou naar mijn mening een onderdeel van het normale instrumentarium van de EU moeten zijn. Het is echter geen instrument gericht op preventie en biedt geen oplossing voor de andere genoemde problemen zoals dierenwelzijn en milieu.

2. Verantwoordelijkheidsverdeling

Het Kabinet vindt dat niet de maatschappij de lasten en de kosten moet blijven dragen die voortvloeien uit de huidige structuur en wijze van bedrijfsvoering. Als eerste dient de ondernemer zelf aangesproken te worden op de keuzen en risico's die hij neemt.

De omvang en cumulatie van de problemen, moet bij de individuele ondernemers en de sector als collectief tot het besef leiden dat er op korte termijn beslist iets moet gebeuren. Varkensboeren, toeleverende en verwerkende sector moeten zich rekenschap geven van de indringende signalen uit de maatschappelijke omgeving. Zonder een collectieve aanpak en voldoende maatschappelijke inbedding dreigt het bestaansrecht aan de sector te ontvallen.

Van de individuele ondernemer kan worden verwacht dat hij zijn verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van milieu, welzijn en diergezondheid. De ondernemer wordt zelf primair verantwoordelijk voor de risico's die voortvloeien uit zijn bedrijfsstructuur en bedrijfsvoering.

De overheid ondersteunt de sector om zich te ontwikkelen tot een economisch gezonde en duurzaam werkende sector en stelt het kader vast waarbinnen de sector zich kan ontwikkelen. Voor de bepaling van dit kader zijn op dit moment bepaalde minimumeisen betreffende aspecten van diergezondheid, dierenwelzijn en milieu van kracht. Dit kader zal strikt worden gehandhaafd en waar nodig worden aangescherpt teneinde opnieuw aansluiting te vinden bij maatschappelijke normen.

In aanvulling hierop is het Kabinet van mening dat ook de ruimtelijke ontwikkeling van de intensieve varkenshouderij verregaand moet worden gereguleerd.

Binnen het door de overheid aangegeven kader zal een ontwikkeling op gang moeten komen, gericht op verdergaande versterking van de integrale kwaliteit van het product en productiewijze door de keten heen en vermindering van veterinaire risico's. Een offensief waarmee de varkensketen zich op de toekomst richt. Het betrokken bedrijfsleven draagt hiervoor zelf de verantwoordelijkheid.

De overheid zal financiële prikkels aanbrengen, van voldoende kracht om de individuele ondernemer te doordringen van het belang van deze ontwikkeling. Het is aan de individuele ondernemer om zijn ondernemingsgedrag aan te passen.

De leefbaarheid van het landelijk gebied vormt een andere belangrijke reden om actief het herstructureringsproces te ondersteunen. De Natuurverkenningen hebben aangegeven dat in de landbouwgebieden nog steeds een achteruitgang van natuur- en landschapswaarden optreedt. Het herstructureringsproces moet ook op dit terrein een kwalitatieve verbetering bereiken. De voorgestelde maatregelen zullen gezamenlijk tevens bijdragen aan de in de vierde Milieuverkenning geschetste problematiek.

3. De nieuwe aanpak

De herstructurering omvat maatregelen op een breed gebied, te weten dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Het huidige wettelijke instrumentarium is niet toereikend om deze brede aanpak op korte termijn te realiseren. Er is daarom behoefte aan een instrument waarmee vanuit een meerzijdige invalshoek direct kan worden gestuurd op aantallen varkens, de condities waaronder en de gebieden en bedrijven waar deze varkens worden gehouden. Daartoe wordt een Herstructureringswet varkenshouderij voorbereid, waarin een cruciale plaats wordt ingenomen door een nieuw stelsel van varkensrechten dat gerelateerd is aan het aantal op een bedrijf te houden varkens. Door deze rechten onder bepaalde voorwaarden overdraagbaar te maken kan sneller en directer dan met het bestaande instrumentarium de noodzakelijke herstructurering van de varkenshouderij in Nederland tot stand gebracht worden.

Deze aanpak is vergelijkbaar met het stelsel van leveringsrechten per bedrijf dat met de superheffing in 1984 in de melkveehouderij is geïntroduceerd. Het probleem toen was dat er teveel melk werd geproduceerd. Het probleem nu is dat er uit oogpunt van dierenwelzijn, diergezondheidszorg, milieu en ruimtelijke kwaliteit per regio en per bedrijf te veel varkens zijn. Met de invoering en beperking van de leveringsrechten per bedrijf werd destijds op korte termijn de verzadiging op de zuivelmarkt aangepakt. Door de leveringsrechten onder bepaalde voorwaarden verhandelbaar te maken werd daarnaast de structurele ontwikkeling niet belemmerd maar uiteindelijk zelfs bevorderd. Degenen die door wilden gaan konden door aankoop van leveringsrechten op levensvatbare wijze hun bedrijf voortzetten en uitbreiden en degenen die wilden stoppen konden profiteren van de opbrengst van de verkoop van hun rechten. Mede daardoor werkte het stelsel uiteindelijk tot grote tevredenheid van de melkveehouderij.

Het Kabinet is van mening dat de problemen in de varkenshouderij op een vergelijkbare wijze zijn op te lossen. Ook hier is sprake van verzadiging, in dit geval niet van markten, maar van het aantal varkens dat vanwege doeleinden van milieu, dierenwelzijn, diergezondheidszorg en ruimtelijke kwaliteit kan worden gehouden. Er is sprake van een onvolledige oriëntatie van de sector op behoeften en wensen van consument en samenleving. Men loopt grote risico's dat vanwege veranderende

consumenteneisen het product niet meer door de markt wordt opgenomen en men voldoet niet aan strikt noodzakelijke voorwaarden inzake milieu, dierenwelzijn, diergezondheidszorg en ruimtelijke kwaliteit. De tot nu toe gevolgde lijn van geleidelijke stappen heeft de sector onvoldoende in beweging gezet om op zo kort mogelijke termijn tot de dringend noodzakelijke aanpassingen te komen. Het Kabinet acht dan ook een forse ingreep noodzakelijk die de hele varkenshouderij en daaraan gekoppelde sectoren direct confronteert met de noodzaak tot verandering.

Daartoe kiest het Kabinet voor een maximering en generieke korting op het aantal varkens dat per bedrijf mag worden gehouden. Die maximering en korting geldt voor alle varkensbedrijven in Nederland. Ook voor de bedrijven in de niet-concentratiegebieden waar op een aantal punten de problemen minder ernstig zijn dan in de concentratiegebieden. Daar staat tegenover dat ook in de niet-concentratiegebieden de sector er het allerhoogste belang bij heeft zo snel mogelijk te voldoen aan de strengste eisen, wil men een positie op de internationale markt houden. Als waar dan ook in Nederland door calamiteiten of te lage eisen inzake milieu, gezondheid, dierenwelzijn, of ruimtelijke kwaliteit marktposities verloren gaan, heeft iedere ondernemer in Nederland daar last van. De dringendheid van het herstructureringsproces heeft dan ook het Kabinet doen besluiten tot een gelijke korting voor iedereen. Bedrijven die zonder veel inspanning kunnen voldoen aan de bij verhandelbaarheid van rechten te stellen eisen, zijn als eerste in staat hun korting ongedaan te maken via de aankoop van rechten van bedrijven die hun productie stopzetten.

Voor de vaststelling van de hoogte van de korting gelden de volgende overwegingen:

Allereerst is het gewenst een stevige impuls te geven aan het herstructureringsproces. Zonder deze impuls komt het herstructureringsproces onvoldoende snel op gang.

Ten tweede is het noodzakelijk op de bedrijven voldoende opvangmogelijkheden te hebben in geval van calamiteiten teneinde dierenwelzijnsproblemen te voorkomen. Daarvoor is het dringend gewenst dat alle bedrijven ten minste beschikken over een opvangcapaciteit voor de productie. Dit schept tevens goede condities om bij normale omstandigheden per dier een groter oppervlak beschikbaar te hebben. In samenhang met beide voorgaande punten wordt ook de taakstelling voor de varkenshouderij vanuit de Integrale Notitie, die de sector voor een forse opgave stelt, meegenomen. Als gevolg van het herstructureringsproces is het mogelijk om in de varkenshouderij het instrument van afkomen van productierechten te verlaten. Daardoor wordt het samenvoegen van locaties aantrekkelijker, hetgeen gunstig is uit oogpunt van diergezondheidsrisico's en verbetering van de landschappelijke kwaliteit. De taakstelling van de Integrale Notitie voor de varkenshouderij bedraagt inclusief het afroomspoor 14 miljoen kg fosfaat, hetgeen overeenkomt met 25% van de niet grondgebonden productierechten. Het Kabinet zal dit percentage als uitgangspunt nemen voor de generieke korting. Ook uit oogpunt van de eerste twee doelstellingen is een dergelijk percentage gewenst.

Om de bedrijfsontwikkeling voortgang te doen vinden zal analoog aan melk verhandelbaarheid van deze varkensrechten toegelaten worden. Hieraan zullen ruimtelijke voorwaarden worden gesteld. Verder wordt verhandelbaarheid alleen toegestaan voor bedrijven die met name voldoen aan welzijnseisen die gesteld zullen worden voor het varkensbedrijf van de toekomst. Bedrijven die varkensrechten willen verwerven dienen direct te voldoen aan deze eisen. Voor hen geldt geen fasering in de tijd zoals die voor bedrijven in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is vastgelegd. De verwachting is dat een groot aantal bedrijven in

de varkenshouderij ook bij deze eisen in staat zijn hun bedrijf op een rendabele wijze voort te zetten en uit te breiden, terwijl andere zullen besluiten met verkoop van hun rechten het bedrijf te beëindigen. Veel bedrijven staan voor de keuze: moderniseren of stoppen. Om aan deze individuele keuze richting te geven stelt het Kabinet een duidelijk kader door de introductie van een korting die de dynamiek op gang moet brengen in combinatie met onder voorwaarde verhandelbare rechten.

Bij deze methodiek kunnen de nadelige gevolgen voor de varkenshouders beperkt worden, maar ontstaat bij de toeleverende en verwerkende sectoren op korte termijn overcapaciteit en verlies van inkomen en werkgelegenheid. Dit opnieuw naar analogie met de invoering van de superheffing in 1984. De gevolgen voor de werknemers in de toeleverende en verwerkende sectoren zullen zorgvuldig worden gezien. Maatregelen in de zin van om- of bijscholing zullen noodzakelijk zijn. Samen met werkgevers en werknemers in die sectoren zal daarvoor naar concrete oplossingen worden gezocht. De uitdaging is bij een geringer aantal varkens in Nederland te werken in de richting van een hoger toegevoegd waardesegment, zoals ook bepleit in de nota «Samen dit varkentje wassen» van de Voedingsbond FNV, de Dierenbescherming en de Stichting Natuur en Milieu.

4. Welzijn, diergezondheid en milieu

Het welzijn van dieren in de intensieve varkenshouderij moet fors verbeteren. Tegelijkertijd moeten de risico's voor diergezondheid worden verminderd. Dit zijn zeer belangrijk elementen in de herstructurering. Het Kabinet is voornemens om dit langs de volgende wegen te bewerkstelligen.

De bestaande minimumnormen op gebied van welzijn en diergezondheid voor de varkenshouderij zullen strikt worden gehandhaafd. Een aantal van deze normen zal verder worden aangescherpt, overeenkomstig het onderstaande streefbeeld van het varkensbedrijf van de toekomst. Het Kabinet wil verder een versnelling bereiken gericht op het eerder voldoen aan de aangescherpte minimumnormen. Bij verwerving van varkensrechten moet het verwervende bedrijf met name voldoen aan welzijnseisen die gesteld zullen worden voor het varkensbedrijf van de toekomst. Bedrijven die varkensrechten willen verwerven dienen direct te voldoen aan deze eisen. Voor hen geldt geen fasering in de tijd zoals die voor bedrijven in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is vastgelegd.

Tenslotte acht het Kabinet het wenselijk dat de sector in veel sterkere mate verantwoordelijk wordt voor de gevolgen o.a. voor het dierenwelzijn bij dierziekteuitbraken.

Handhaven van de minimumnormen

Het Varkensbesluit en het Besluit Dierenvervoer 1994 vormen het kader voor het dierenwelzijn in de varkenshouderij.

In november 1996 is overeenstemming bereikt met de LTO over een Plan van Aanpak Varkensbesluit. In dit plan werd overeengekomen dat het bedrijfsleven een aantal initiatieven gericht op een betere naleving van het Varkensbesluit zou ondernemen. Ik moet op dit moment constateren dat hiermee geen substantiële voortgang is geboekt. Ik ben dan ook van mening dat aan het gedoogbeleid de grondslag is ontvallen.

De strikte handhaving van het Varkensbesluit met de reeds geldende welzijnsvoorschriften zal binnenkort worden hervat. Voor een effectieve handhaving is het noodzakelijk een versterkte inzet van opsporingsdiensten te realiseren. Concreet betekent dit voor het welzijn o.a. dat de huisvestingseisen zoals de minimum-staloppervlakte per dier en de

minimale standlengte voor zeugen uit het Varkensbesluit, dienen te worden nageleefd.

Voor wat betreft mest en ammoniak wordt de aanpak gevolgd zoals verwoord in de Integrale Notitie. Tevens moeten alle bedrijven voldoen aan de emissie-eisen van de nog vast te stellen AMVB-huisvesting.

Het varkensbedrijf van de toekomst

Onderstaand wordt beschreven hoe een bedrijf van de toekomst er volgens de huidige inzichten uit zou moeten zien en zou moeten werken. Om dit te bereiken moet er een aantal aanscherpingen van de normen plaatsvinden. De genoemde normen van het bedrijf van de toekomst zullen, voorzover dat nog niet heeft plaatsgevonden, wettelijk worden vastgelegd. Deze normen zijn voor alle bedrijven in principe bereikbaar. Sterker nog de biologische dynamische varkenshouderij heeft een aantal van deze toekomstige normen nu al gerealiseerd. Daarmee kunnen zij als voorlopers worden beschouwd op de weg naar de realisering van de normen van het bedrijf van de toekomst.

Het varkensbedrijf van de toekomst past in het concept van een gesloten bedrijf en maakt deel uit van een gesloten ketensysteem. Een systeem dat erop gericht is om zo spoedig mogelijk een 100% gecontroleerde en gecertificeerde kwaliteitsproductie van vlees te krijgen. Het varkensbedrijf van de toekomst is een bedrijf dat milieuverantwoord produceert en voldoet aan de gestelde emissienormen voor ammoniak.

De huisvesting van groepen vleesvarkens zal aanzienlijk ruimer worden zodat binnen de hokken het liggen, mesten en eten ongestoord kan plaatsvinden en er extra opvangcapaciteit voor calamiteiten beschikbaar is. Voor zeugen zal er sprake moeten zijn van groepshuisvesting met een minimale oppervlakte van 2 tot 3 vierkante meter per zeug. Om agressief gedrag te voorkomen moeten de varkens in stabiele groepen worden gehouden. Om het welzijn te verbeteren zullen de huidige overgangstermijnen voor roostervloeren en het aanbinden van zeugen worden verkort.

Het transport van varkens, zowel de aan- als afvoer vindt plaats door transporteurs die hiervoor erkend zijn. Bij de erkenning worden eisen gesteld aan (verbeterde) laad- en losvoorzieningen en wijze van vervoeren, naast opleidingseisen voor de transporteurs. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zullen dieren over minder lange afstanden kunnen worden vervoerd of alleen tegen hele hoge kosten.

Op het gebied van gezondheid zal de werking van de kortingsregeling voor schadeloosstelling verbreed worden naar andere besmettelijke dierziekten. De eisen ten aanzien van hygiëne op het bedrijf zullen eveneens worden aangescherpt. Gedacht wordt aan zaken als het schone weg – vuile weg principe. Verder is een aparte aan- en aflevervoorziening noodzakelijk om de kans op besmetting met dierziekten te verkleinen.

Om de vorming van meer gesloten structuren te bevorderen wil ik het aantal afleveradressen bij vermeerderingsbedrijven beperken tot 3, zoals dat op dit moment al geldt in Zuid-Nederland.

Voor mestbedrijven zal het aantal herkomstbedrijven van biggen stapsgewijs worden beperkt tot 1.

Ook in de andere schakels van de keten worden de minimumeisen ten aanzien van diergezondheid aangescherpt. Zo zullen export-verzamelaars en slachterijen in de toekomst dienen te beschikken over een reinigings- en ontsmettingsplaats, die ook bij vorst bruikbaar is. Binnenlandse transporten zullen binnen één werkdag moeten plaatsvinden. Aan- en afmeldingen in het I&R systeem zullen sneller afgewerkt moeten worden. Veetransporten vanuit het buitenland zullen ten aanzien

van reiniging en ontsmetting met extra waarborgen moeten worden omgeven. Op exportverzamelplaatsen zal de werkwijze en het beladen zodanig moeten zijn dat ongewenste diercontacten tussen groepen van dieren van verschillende herkomst worden voorkomen.

Heffingen

Naast aanscherpen van normen en handhaving zullen individuele varkenshouders in veel sterkere mate verantwoordelijk moeten worden voor de welzijnsgevolgen van dierziekteuitbraken.

Momenteel betaalt de sector alleen, en dan nog zeer beperkt, mee aan bestrijdingsmaatregelen. Ter illustratie: de kosten voor de overheid bedragen nu al ruim 1 miljard en lopen steeds verder op. De bijdrage van de sector is en blijft op basis van de huidige afspraken f 42,5 mln. De individuele ondernemer zal ook medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de kosten van de noodzakelijke welzijnsmaatregelen bij dierziekte-uitbraken. De grondslag voor de heffing ten behoeve van het huidige Politie Fonds Dierziekte zal worden verbreed tot het gehele terrein van diergezondheid en welzijn.

De heffing zal hierdoor gemiddeld fors omhoog gaan. De totale af te dragen heffing zal worden bepaald door de mate waarin de ondernemer risico's in zijn bedrijfsvoering vermijdt. De ondernemer kan via zijn gedrag de hoogte beïnvloeden.

De vaststelling van de hoogte van de heffing zal gebeuren op basis van twee hoofdcriteria, te weten de bedrijfsvoering en de ligging van het bedrijf. Bij de bedrijfsvoering gaat het in dit geval ondermeer om de mate waarin een bedrijf als gesloten kan worden beschouwd en deel uitmaakt van een gesloten ketensysteem.

Ook de ligging van het bedrijf zal de hoogte van de heffing mede bepalen. Daarbij zijn in ieder geval twee ruimtelijke aspecten van invloed op het veterinaire risico.

Ten eerste is de ligging van het bedrijf in of buiten een concentratiegebied van invloed op het veterinaire risico dat het bedrijf loopt. Ten tweede is de afstand tot omliggende bedrijven een risico-bepalende factor.

5. Ruimtelijk kader voor ontwikkeling

Schone gebieden schoon

De intensieve varkenshouderij zit ruimtelijk volledig in de klem.

In Oost-Brabant, Noord-Limburg en delen van Oost-Nederland heeft de vergaande ruimtelijke concentratie onacceptabele gevolgen voor diergezondheid, milieu alsmede voor de woonomgeving, natuur en landschap.

De mogelijkheid tot verspreiding van de bedrijven uit deze concentratiegebieden naar de rest van ons land, is in het mestbeleid tot op heden niet afgesloten. Daar waar zich dit voordoet stuit de nieuwvestiging op grote maatschappelijke en bestuurlijke weerstand.

Het Kabinet heeft zich beraden op de wenselijkheid van verdere verspreiding van de intensieve varkenshouderij over Nederland. Het principe «schone gebieden schoon houden» is daarbij het uitgangspunt. Dit principe, zoals al in de vierde Nota Ruimtelijke Ordening extra (VINEX) vastgelegd, zal langs drie sporen worden uitgewerkt. In de eerste plaats zullen eisen worden gesteld aan de verhandeling van varkensrechten. Deze zullen neergelegd worden in de eerder genoemde Herstructureringswet. In de tweede plaats zal e.e.a. worden verankerd in een partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte/VINEX. Tenslotte zal als flankerende maatregel worden gewerkt aan de ontwikkeling van integrale reconstructie plannen in de concentratiegebieden.

Eisen bij het verhandelen van varkensrechten

Zoals eerder aangegeven kunnen varkensrechten alleen worden verhandeld indien bedrijven met name voldoen aan welzijnseisen die gesteld zullen worden voor het varkensbedrijf van de toekomst. Bedrijven die varkensrechten willen verwerven dienen direct te voldoen aan deze eisen. Voor hen geldt geen fasering in de tijd zoals die voor bedrijven in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is vastgelegd.

Tevens is het om schone gebieden schoon te kunnen houden noodzakelijk dat ruimtelijk eisen worden gesteld aan de verhandeling van varkens. Aangrijpingspunt hiervoor vormen de eerder genoemde varkensrechten. Verhandelbaarheid van deze rechten is ruimtelijk toegestaan binnen de onderscheiden concentratiegebieden, die in de Herstructureringswet zullen worden aangewezen. Daarbij gaat het om dezelfde gebieden, die thans als zodanig zijn aangemerkt in de Wet verplaatsing mestproductie. Tevens is verhandeling toegestaan buiten de concentratiegebieden. Niet toegestaan is het om varkensrechten te verplaatsen van binnen een concentratiegebied naar buiten en van buiten een concentratiegebied naar binnen, of van het ene concentratiegebied naar het andere.

Ruimtelijke vastlegging

De VINEX en het SGR bieden thans mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van intensieve varkenshouderijen buiten de concentratiegebieden. Het Kabinet acht dat nu in beginsel ongewenst. Er zal daarom een procedure gericht op een partiële herziening van het SGR/VINEX worden gestart om voorgaande beleidsvoornemens ruimtelijk te verankeren. Op deze wijze zal ook vanuit de ruimtelijke ordening de herstructurering worden bevorderd. Hierdoor wordt voor provincies en gemeenten een duidelijk kader geschapen voor streek en bestemmingsplannen. Uiteraard zal binnen de concentratiegebieden uitbreiding of nieuwvestiging slechts kunnen plaatsvinden indien dit ook ruimtelijk toelaatbaar is.

Ruimtelijke herstructurering concentratiegebieden

Voor een aantal delen van de concentratiegebieden zijn momenteel regionale mestplannen in ontwikkeling. Deze regionale mestplannen komen als gevolg van mijn beleidsvoornemens ten aanzien van structuurverandering in de varkenshouderij in een ander perspectief te staan.

Gezien de verregaande gevolgen die op sociaal, economisch en ruimtelijk terrein in bepaalde gebieden ontstaan als gevolg van de structuurverandering van de varkenshouderij, is een verdieping van de regionale aanpak gewenst. Voor delen van de concentratie gebieden acht ik een reconstructie noodzakelijk. Een reconstructie waarbij door een integrale aanpak van de problemen op het vlak van inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie een aanzienlijke kwaliteitsverbetering wordt bereikt. Er zal een relatie worden gelegd met lopende projecten van gebiedsgericht beleid.

Ik zal op korte termijn in overleg treden met de provinciale en lokale overheden om deze uit te nodigen het initiatief te nemen. De gedachtenontwikkeling rond de regionale plannen moet hiervoor in een andere richting worden gestuurd. Daardoor kunnen kansen gecreëerd worden voor de versterking en verbreding van de economische structuur van deze gebieden. Een in te stellen breed samengestelde reconstructiecommissie is nodig bij een integrale aanpak van het proces. Het mede toepassen van

het landinrichtingsinstrumentarium biedt mijns inziens goede kansen voor zo'n aanpak.

De reconstructie moet ruimtelijk bijdragen aan het verminderen van risico voortvloeiend uit de hoge varkensdichtheid. Concreet wordt daarbij gedacht aan het creëren van «corridors» of brandgangen tussen ruimtelijke clusters van bedrijven, rekening houdend met de ruimtelijke kwaliteit. Tevens zal bij een dergelijke herinrichting de problematiek van bedrijven gelegen in de directe nabijheid van de Ecologische Hoofdstructuur worden meegenomen. In aanvulling op het gangbare instrumentarium, beschikbaar voor de reconstructieplannen, zullen indien nodig varkensrechten direct worden opgekocht.

Het Kabinet beoogt met deze aanpak, samen met provinciale en lokale overheden, landbouworganisaties en de natuur- en milieufederaties de desbetreffende gebieden een hernieuwd perspectief te bieden.

6. Wetgevingsinstrumentarium

Herstructureringswet

In de nieuwe Herstructureringswet zal het aantal varkens op bedrijfsniveau worden bepaald; dit is het hart van het wettelijke stelsel. Daartoe zullen per bedrijf de maximaal te benutten varkensrechten worden geregistreerd.

Verder zal de Herstructureringswet voorzien in de generieke korting van 25%. Voorts zal in die wet worden aangegeven onder welke voorwaarden varkensrechten mogen worden verhandeld.

Voor de vaststelling van de aantallen varkensrechten zal worden uitgegaan van de volgende systematiek.

Uitgangspunt bij de nieuwe wettelijke registratie is het aantal varkens dat de veehouder in het kader van de overschotheffing over 1996 zelf aan de overheid heeft opgegeven. Door het aanhaken bij deze reeds bestaande gegevens van de daadwerkelijk op de bedrijven aanwezige varkens vervalt de zogenoemde latente productieruimte. Het aldus te bepalen aantal varkensrechten zal voor zover nodig worden gecorrigeerd naar aanleiding van ná 1996 plaatsgevonden aan- of verkopen van mestproductierechten. Eén en ander voorzover deze kunnen worden toegerekend aan varkens. De varkensrechten worden uitgedrukt in aantallen varkens. In verband met de verschillende categorieën varkens zal met een rekeneenheid worden gewerkt. Het huidige ongedeelde mestproductierecht varkens/kippen zal worden omgezet naar een mestproductierecht voor uitsluitend kippen. Om te voorkomen dat de bij de varkens vervallen latente ruimte toekomt aan de kippen, zal een voorziening worden getroffen.

Voor degenen die hun varkensrechten moeten ontlenen aan de oppervlakte grond zal een omrekening worden gemaakt van hectares naar varkens, waarbij nieuwvestiging van varkensbedrijven grondgebonden wordt.

Varkensrechten zullen onder voorwaarden verhandelbaar worden. Van een in de Wet verplaatsing mestproductie opgenomen systematiek van een korting bij verhandeling zal bij de overdracht van varkensrechten worden afgezien. Dit tegen de achtergrond van de invoering van de vermelde generieke korting en om te bewerkstelligen dat daardoor een versnelde dynamiek en gewenste ontwikkelingsrichting tot stand komt.

Overige regelgeving

De in deze nota genoemde aanscherpingen van de welzijnseisen zullen worden geïmplementeerd in het Varkensbesluit.

De uitbouw van heffingen voor gezondheid en welzijn zal in het kader van de GWWD plaatsvinden. Bij dit heffingensysteem zal onder meer worden aangesloten bij risicomijdend gedrag in de bedrijfsvoering. Zo zal de heffing onder meer afhankelijk worden gesteld van het al of niet deelnemen aan een gecertificeerd systeem van ketenaansprakelijkheid.

Daarnaast zullen de wettelijke voorschriften inzake diergezondheid op de diverse genoemde onderdelen worden aangescherpt. Het gaat onder meer om de regelgeving inzake identificatie en registratie, aan- en afvoer van dieren en gesloten bedrijven.

Wat de mestwetgeving betreft blijft het systeem van registratie van aan- en afvoer van mineralen met de daarbij behorende verliesnormen en de heffingen op de ontoelaatbare mineralenverliezen (MINAS) onverkort van toepassing. Bezien zal worden of het systeem van mestproductierechten van de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie op het onderdeel varkens kan worden gedereguleerd, gelet op de parallel met de varkensrechten van de Herstructureringswet. Dit is ook in lijn met het door Regering en Staten-Generaal ingenomen standpunt om de mestproductierechten zo snel als dat verantwoord is te laten vervallen. Over de fiscale behandeling van productierechten zal ik, na overleg met de Staatssecretaris van Financiën, de Kamer nader informeren.

Anticipatie

De thans voorgestelde maatregelen zouden in belangrijke mate kunnen worden uitgehouden indien varkenshouders op grote schaal zouden anticiperen op de nog tot stand te brengen wet- en regelgeving. Concreet zal de toekomstige herstructureringswet daartoe een voorziening bevatten die erop neerkomt dat bij de vaststelling van de voor ieder bedrijf geldende varkensrechten in beginsel wordt uitgegaan van de aangifte overschotheffing 1996. De daaruit blijkende gegevens zullen worden bijgesteld: rekening zal worden gehouden met nadien aan het Bureau Heffingen gemelde verhandelingen van mestproductierechten, voor zover deze kunnen worden toegerekend aan varkens en voor zover van de verhandeling kennis is gegeven aan het Bureau Heffingen vóór de datum waarop deze nota Uw Kamer heeft bereikt te weten 10 juli 1997. Elke verhandeling van productierechten die bij het Bureau Heffingen wordt aangemeld ná deze datum zal voor de omvang van de toekomstige varkensrechten geen enkel effect meer sorteren en vanuit dat oogpunt niet zinvol zijn.

Het feit dat ná 9 juli 1997 aangemelde transacties in mestproductierechten niet doorwerken in de varkensrechten, zou veehouders die plannen hadden om hun mestproductierechten te verkopen en de bedrijfsvoering geheel of gedeeltelijk te beëindigen, wellicht kunnen ontmoedigen om de productie daadwerkelijk te beëindigen. Tegen die achtergrond wordt er met nadruk op gewezen dat na inwerkingtreding van de Herstructureringswet uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid van het verhandelen van varkensrechten.

In dit verband zij er tevens op gewezen dat, doordat de varkensrechten met name zijn gekoppeld aan de opgave in het kader van de aangifte overschotheffing 1996, eventueel thans aanwezige leegstand niet zal leiden tot verlies van varkensrechten.

Uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid

Het systeem van varkensrechten, zoals dat in de nieuwe Herstructureringswet zal worden vastgelegd, zal voor wat betreft de uitvoering en het toezicht op de naleving in essentie langs dezelfde lijnen worden opgezet als de huidige mestwetgeving. Het gaat dan om een systeem van individuele opgaven per bedrijf, in dit geval van aantallen varkens, met de daarbij behorende administratieve en fysieke controles. Ten behoeve van het toezicht op de naleving zullen waar nodig en mogelijk koppelingen worden gelegd met andere gegevensbestanden, zoals bijvoorbeeld het I&R-systeem voor varkens.

Voor de handhaving van de in deze brief aangekondigde aanscherpingen in de vigerende veterinaire en welzijnswetgeving en bovengenoemde Herstructureringswet én voor het versterkte toezicht op de naleving van de vigerende voorschriften is een uitbreiding van de Algemene Inspectiedienst noodzakelijk.

7. De positie van werknemers

Het Kabinet realiseert zich ten volle dat de uitbraak van de varkenspest ook voor werknemers ingrijpende sociale gevolgen heeft en zet zich in om deze gevolgen op te vangen. Door het verlenen van vergunning tot werktijdverkorting kunnen betrokkenen een beroep doen op de WW, terwijl de arbeidsovereenkomst in stand blijft. Daardoor behoudt de werknemer zijn arbeidsplaats en de werkgever zijn personeel. Aanvragen om werktijdverkorting zijn en worden in deze situatie snel en soepel afgehandeld.

Vergunning voor werktijdverkorting wordt steeds verleend voor een periode van 6 weken en normaal gesproken voor maximaal 4 periodes. Binnenkort zal voor de bedrijven die het eerst een beroep op WTV hebben gedaan de 4^e periode van 6 weken eindigen, terwijl de bedrijvigheid in de sector nog niet is hersteld. Daarom is verzocht langer WTV te verlenen. Waar er sprake is van een uitzonderlijke situatie gezien de lange duur van de varkenspest, terwijl gesteld kan worden dat er – zoals in deze nota geschetst – een gezond toekomstperspectief is voor een geherstructureerde varkenssector, acht de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoende grond aanwezig om langer WTV te verlenen. Aanvragen hiervoor zullen op de aangegeven wijze worden afgehandeld, ook wanneer het gaat om een verlenging na afloop van de 4^e periode.

Het realiseren van de herstructurering binnen de kaders zoals in deze nota geschetst is een zaak van partijen in de sector c.q. de binnen de sector te onderscheiden deelsectoren. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uiteraard gaarne bereid beschikbare middelen in te zetten c.q. steun te geven aan een beroep op andere instanties om middelen en instrumenten in te zetten om de aanpak van deze herstructurering te ondersteunen. Met name is daarbij te denken aan faciliteiten in het kader van scholing van werkenden en werkzoekenden. Dit kan en zal moeten worden gezien op basis van concrete plannen en voorstellen.

8. Financieel instrumentarium

Voor de ondersteuning van dit herstructureringsproces kiest het Kabinet voor een verbrede inzet van de financiële middelen uit het herstructureringsfonds van f 475 mln., zoals aangekondigd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid. Vanzelfsprekend zullen de middelen die reeds beschikbaar zijn voor het diergezondheids- en welzijnsbeleid van mijn ministerie aangewend worden voor het bereiken van bovengenoemde doelstellingen. Het betreft met name het Stimuleringskader en het instrumentarium met betrekking tot de politionele en preventieve

dierziektebestrijding. Tenslotte zal voor de ruimtelijke component en de reconstructie aansluiting worden gezocht bij de inzet van het gebiedsgerichte instrumentarium en het in ontwikkeling zijnde investeringsprogramma voor de ruimtelijk economische structuurversterking in ons land. Het landinrichtingsinstrumentarium zal hierbij worden ingezet.

Het Kabinet denkt aan de volgende maatregelen:

Bedrijven die versneld willen voldoen aan de toekomstige normen op het gebied van welzijn, diergezondheid en milieu zullen daarvoor omvangrijke investeringen moeten doen. Deze investeringen wil het Kabinet ondersteunen.

De integrale aanpak in concentratie gebieden vergt voorts omvangrijke investeringen in herinrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie. De Rijksoverheid wil deze aanpak een extra impuls geven. Ook het landinrichtingsinstrumentarium zal daarbij worden ingezet, bijvoorbeeld ten behoeve van het creëren van corridors, het verplaatsen van bedrijven, en de aanpassing van de infrastructuur. In het verlengde daarvan wordt gedacht aan het opkopen van varkensrechten bij verplaatsing afwaarts van natuurgebieden en aan een subsidie op de sloopkosten van vrijkomende gebouwen. Langs deze weg wordt een economische structuurversterking tot stand gebracht.

Tot slot wil de overheid ook zorgdragen voor begeleiding en omscholing van ondernemers en hun werknemers, die het bedrijf willen beëindigen.

Ook in de keten zullen extra maatregelen moeten worden getroffen. Het betreft hier o.a. de opzet van een adequaat lenR-systeem en de aanpassing van de exportverzamelplaatsen en slachterijen aan de striktere vereisten. Bezien zal worden in welke mate de daartoe noodzakelijk investeringen financieel ondersteund kunnen worden.

Tot slot

De kwetsbaarheid van de sector is door de varkenspestcrisis helder aan het licht gekomen. Met zeer ernstige gevolgen voor de sector zelf, maar ook voor de samenleving waarop de financiële consequenties van een structureel riskante situatie worden afgewenteld. Daarom moet de overheid nu haar verantwoordelijkheid nemen om een:

- duurzaam economisch perspectief voor een kwetsbaar gebleken sector te scheppen;
- een bedrijfsvoering te verwezenlijken die aan noodzakelijke standaarden van dierenwelzijn en veterinaire betrouwbaarheid voldoet;
- de overbelasting van het fysieke en natuurlijke milieu terug te dringen;
- en verdere afwenteling van de financiële risico's op de gemeenschap te voorkomen.

In dit licht bezien is de huidige crisis niet meer dan de ernstige aanleiding tot een noodzakelijk optreden.

Niet alleen zijn de maatschappelijke kosten te hoog geworden, ook de gevolgen voor de boeren, de werknemers in de primaire en toeleverende en verwerkende sectoren en hun gezinnen wegen te zwaar. Het is nu of nooit.

Het moet het gezamenlijke doel van overheid en sector worden om het werk aan te vatten en samen perspectief bieden. Van de gehele sector, dus ook van handel en industrie worden forse veranderingen gevraagd.

Het Kabinet hecht aan de in deze brief ontvouwde voorstellen. Mede gezien de grote belangen die voor de varkenssector spelen, ben ik ervan

overtuigd dat een constructieve dialoog over de modaliteiten noodzakelijk is. Uw kamer zal ik over het resultaat berichten.

De uitvoering zal een zaak worden van gezamenlijkheid; men hoeft slechts te denken aan de noodzakelijke reconstructie van de concentratie gebieden. Er is geen tijd te verliezen. Het motto is aanpakken gericht op een economische en duurzame sector, die kwaliteitsgericht in markt en maatschappij staat.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen