

Naar een kleinere en meer extensieve veehouderij

Een beschouwing over (on-)mogelijkheden, knelpunten en aanknopingspunten

Notitie voor Vereniging Milieudefensie

*Cees van Bruchem
LEI, Den Haag
Maart 2007*

<u>Inhoud</u>	<u>blz.</u>
1 Inleiding	4
2 De internationale context	5
2.1 Algemeen	5
2.2 Internationale afspraken	6
2.3 Invoerbependingen	7
2.4 Compenserende betalingen	8
3 Het communautaire kader	9
4 Via de consument of via de burger?	10
5 Maatregelen op nationaal niveau	12
6 Concretisering	14
Geraadpleegde literatuur	16

Aan de totstandkoming van deze notitie is een belangrijke bijdrage geleverd door LEI-collega Thom Achterbosch, in de vorm van een inventarisatie van de stand van zaken rond WTO- en EU-regelingen.

1 Inleiding

In een afzonderlijk rapport (Van Bruchem, 2007) is een beeld geschetst van de economische aspecten van de kleinere, duurzame en relatief extensieve veehouderij die Milieudefensie voor ogen staat. In deze notitie wordt ingegaan op de vraag welke (beleids)mogelijkheden er zijn om dit ideaal dichterbij te brengen en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Kortom: welke wegen zijn (wellicht) begaanbaar en welke zeker niet, mede in het licht van EU-regelingen en WTO-afspraken?

Ter wille van de continuïteit van de exploitatie van de in genoemd rapport geschetste veehouderij zullen de extra kosten op een of andere manier moeten worden vergoed. Maar steunverlening door de overheid in de sfeer van de exploitatie stuit al snel op bezwaren van de EU en/of de WTO (zie volgende paragraaf).

Belangrijk in dit verband is dat in het geschetste scenario de 'nieuwe' veehouderij en de daarvoor geldende eisen beperkt blijven tot Nederland. Dat betekent dat de Nederlandse veehouderij te maken heeft met hogere kosten dan die in andere EU-landen. Daar komt bij dat de eisen op het gebied van dierenwelzijn in de EU in het algemeen hoger zijn dan in de rest van de wereld. Het gaat dus om een soort drielagen-model (zie schema). Daaruit vloeit logischerwijze voort dat bij maatregelen om het gewenste doel te bereiken, aan elk van de drie lagen aandacht zal moeten worden besteed: internationaal, communautair en nationaal.

Schema welzijns- en milieueisen



Er bestaat een samenhang tussen de maatregelen in de verschillende lagen, in die zin dat naarmate er in een onderliggende laag meer bereikt kan worden, er in de hoger liggende lagen minder extra maatregelen nodig zijn. Dus: naarmate de wereldwijd geldende eisen ten aanzien van milieu en dierenwelzijn dichterbij die van de EU liggen, kan de mate van bescherming of de omvang van de compensatie voor de EU-producenten geringer zijn. Daarom is van belang dat getracht wordt door onderhandelingen de internationale normen zo dicht mogelijk bij het in de EU en Nederland wenselijk geachte niveau te krijgen. Iets dergelijks geldt voor het verschil in kosten tussen de EU en Nederland, voorzover dat voortvloeit uit hoge eisen ten aanzien van milieu en dierenwelzijn, zoals in het scenario van Milieudefensie het geval is.

Naar aanleiding van het schema valt op te merken dat aan de grens tussen de wereldmarkt en de EU in principe maatregelen mogelijk zijn, zoals tarieven of invoerbeperkingen, al zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt. Binnen de EU zijn dergelijke maatregelen niet mogelijk. Dat beperkt de mogelijkheden om voor Nederland afzonderlijk maatregelen te treffen waarmee de kosten van de extra welzijns- en milieueisen kunnen worden opgevangen. Dit speelt concreet bij het

streven naar internalisatie, dat wil zeggen om kosten die samenhangen met eisen op het gebied van milieu en welzijn van dieren, door te berekenen in de prijzen voor de eindverbruiker, bijvoorbeeld door middel van heffingen. Dat is lastig te realiseren in een markt die niet kan worden afgeschermd tegen concurrerende producten waarop zulke heffingen niet worden toegepast.

In de volgende onderdelen van deze notitie zal met dit schema in het achterhoofd, eerst een beschouwing worden gewijd aan denkbare beleidsmaatregelen, waarbij dan gekeken wordt naar uitvoerbaarheid, mogelijke strijdigheid met Europese regelingen en/of internationale afspraken en effectiviteit. Politieke haalbaarheid komt hooguit terloops aan de orde. Van sommige denkbare maatregelen zal vrij duidelijk zijn dat er onoverkomelijke bezwaren tegen bestaan, van andere dat ze perspectief bieden en van een derde categorie dat er ‘misschien iets in zit, maar dat ze nader onderzocht moeten worden’. Na de beschouwingen in de paragrafen 2 tot en met 5, wordt een en ander in een afsluitende paragraaf wat meer geconcretiseerd.

2 De internationale context

2.1 Algemeen

In de EU zijn de wettelijke normen voor dierenwelzijn en milieu relatief streng in vergelijking met andere landen zoals de VS en Brazilië. Voor een deel is dit verschil terug te voeren op het intensieve karakter van de veehouderij in Noordwest Europa, waardoor steviger overheidsingrijpen nodig is om mens, dier en milieu afdoende te beschermen dan elders. De grote Braziliaanse vleeskuikenbedrijven, bijvoorbeeld, voldoen door het gunstige klimaat, de beschikbaarheid van ruimte en de lage stalkosten nu al aan toekomstige Europese eisen voor bezettingsdichtheid (Van Horne en Goddijn, 2005).

Productie-eisen niet enige verklaring voor kostprijsverschillen

Hogere eisen ten aanzien van de productiewijze veroorzaken extra kosten. Dat is echter niet het hele verhaal. Analyses van kostprijsverschillen in de vleeskuiken- en leghennenhouderschap tonen aan, dat regelgeving op het gebied van voedselkwaliteit, dierenwelzijn en milieubescherming tegen 2012, dus als de legbatterij in haar huidige vorm is afgeschaft, slechts circa 1/3 verklaart van het verschil tussen de kostprijs in Nederland en die in de VS en Brazilië (Van Horne en Goddijn, 2005; Van Horne en Bondt, 2006). Het resterende 2/3 deel van dit verschil is vooral terug te voeren op de fors hogere kosten in de EU voor voer en arbeid.

In 2004 was de kostprijs van eieren uit een legbatterijsysteem in Nederland bijna 50% hoger dan in de VS en bijna 75% hoger dan in Brazilië. In 2012 zullen deze verschillen naar verwachting zijn opgelopen tot bijna 60%, respectievelijk ruim 90%. Daardoor zal het in de toekomst in ieder geval moeilijker worden om bestaande posities, bijvoorbeeld op de Duitse exportmarkt, te verdedigen ten opzichte van bestaande concurrenten en opkomende producenten als Oekraïne, India en Mexico. Voor pluimveevlees zijn de verschillen in kostprijs trouwens wat kleiner: in 2000 was de kostprijs in Nederland een kleine 40% hoger dan die in de VS en ruim 40% hoger dan die in Brazilië.

Daarnaast zijn in de EU de maatschappelijke opvattingen over inzake het omgaan met dieren anders dan in vele landen buiten de EU, in die zin dat waarden als de eigen aard en het welzijn van de dieren belangrijker worden geacht dan louter economische aspecten. Dit geldt bijvoorbeeld duidelijk voor de leghennenhouderschap. Terwijl in veel niet-EU-landen de legbatterij het meest gangbare systeem is, is in de EU al volop een

aanpassingsproces aan de gang omdat dit systeem in 2012 verboden is. Op termijn heeft een legheg in de EU ten minste 30% tot 60% meer ruimte ter beschikking dan in productieregio's buiten de EU.

Wanneer voor de eigen producenten strengere en kostprijsverhogende eisen gelden dan voor concurrenten, zullen zonder nadere maatregelen of zonder een verbetering van de efficiency op andere onderdelen, de eigen producenten vroeg of laat in problemen komen en wordt bovendien het doel van een dier- en milieuvriendelijke productie niet bereikt.

2.2 Internationale afspraken

Vanuit het oogpunt van draagvlak en internationale concurrentie ontstaat de ideale situatie om het streven naar een meer duurzame productie te verwezenlijken, wanneer landen hierover wereldwijde afspraken maken en die verankeren in (handels-) verdragen¹). Voor dierenwelzijn geldt dat onder de internationale organisatie voor de diergezondheid (OIE) een dergelijk proces gaande is. Vanwege het noodzakelijke tijdsbestek en de beperkte reikwijdte – alleen kwesties rond slacht en transport komen aan bod, niet het dierenwelzijn op de landbouwbedrijven – van deze onderhandelingen, ziet er niet naar uit dat dat overleg binnen afzienbare tijd voldoende zal opleveren om tegemoet te komen aan de wensen van de EU op dit gebied, laat staan aan verdergaande wensen zoals die van Milieudefensie. Dat neemt niet weg dat het gewenst is om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om deze onderhandelingen te versnellen en ze te verbreden in de richting van het welzijn van dieren op de landbouwbedrijven.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling om duurzaamheidseisen in de ruimste zin van het woord een plaats te geven binnen het internationale (handels-)overleg. De tamelijk negatieve ervaringen rond de ‘non-trade concerns’ die door de EU zijn ingebracht in de WTO-onderhandelingen vormen een reden om op dit punt geen hoge verwachtingen te koesteren. Maar wellicht is er een kentering op komst. Zo heeft de directeur-generaal van de WTO, Pascal Lamy, onlangs gezegd dat de “WTO klaar staat om haar bijdrage aan duurzame ontwikkeling te geven”²). De activiteiten van de diverse internationale instituties (WTO, UNEP etc.) zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd. Lamy stelde verder dat ‘externaliteiten’ geïnternaliseerd moeten worden, zodat de prijzen de echte schaarsteverhoudingen weergeven met het oog op duurzaamheid. Dat is momenteel zeker niet het geval. Een en ander biedt wellicht aanknopingspunten voor verbreding van het wereldhandelsoverleg in de richting van duurzaamheid. Een logisch gevolg daarvan zou zijn dat er dan meer mogelijkheden, zoals heffingen voor niet-duurzame producten, komen om de economische ontwikkelingen in de gewenste richting te beïnvloeden. Maar dat zal nog wel enige tijd duren en het blijft de vraag in hoeverre de internationale afspraken zullen aansluiten bij de wensen van de EU en bij die van Nederland. Op het gebied van milieudoelstellingen is hier waarschijnlijk meer te bereiken dan ten aanzien van het welzijn van dieren.

Een complicatie is dat de Nederlandse opvattingen op dit gebied altijd eerst door het filter van de EU moeten, omdat die de internationale onderhandelingen voert. In de praktijk zijn de standpunten waarmee de EU de onderhandelingen ingaat afgezwakt ten opzichte van de wensen die er op het gebied van duurzaamheid in Nederland leven.

¹ Een *second-best* optie is om dergelijke afspraken vast te leggen in bilaterale handelsverdragen van de EU met handelspartners. De EU heeft expliciet aangegeven dat *non-trade concerns* als milieu, arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn tot de kern van bilaterale handelsakkoorden behoren.

² Toespraak voor UNEP forum Nairobi 5 februari 2007(www.wto.org).

2.3 Invoerbeperkingen

Een volgende optie is om de eigen producenten te beschermen door de markt af te schermen voor producten die niet aan de duurzaamheidseisen voldoen. Voor Nederland afzonderlijk zijn de mogelijkheden daartoe nihil, voor de EU zijn ze groter maar beperkt. In het algemeen geldt dat het moeilijker wordt om producten die niet aan de EU-eisen voldoen aan de buitengrenzen van de EU tegen te houden, naarmate de liberalisering van de wereldhandel voortschrijdt.

In theorie bestaan er verschillende instrumenten (een totaal verbod, een gedifferentieerd tarief) om de markt aan de grens af te schermen voor niet-duurzaam geproduceerde importgoederen. In de praktijk blijken deze echter te stuiten op de regels voor het goederenverkeer in de wereld (WTO-recht) en binnen de EU. De ervaringen bij het WTO-overleg zijn tot dusver niet zodanig dat zulke maatregelen aan de buitengrens van de EU als kansrijk kunnen worden aangemerkt. Wil de EU hier iets bereiken, dan zal er (nog) steviger op moeten worden ingezet en zullen wellicht op andere terreinen (meer) concessies moeten worden gedaan. Mogelijk vormen ook hiervoor de eerder vermelde uitspraken van Lamy een lichtpuntje.

Gevoelige producten

In dit verband kan ook gewezen worden op de mogelijkheid, die er komt in het kader van de Doha-ronde onder de WTO, waarbij landen een beperkt aantal producten kunnen aanmerken als 'gevoelig'. Bij de afspraken over het vergroten van markttoegang (door tariefreducties en verruiming van tariefquota) worden gevoelige producten tot op zekere hoogte buiten schot gelaten. De maatregel is in beginsel aantrekkelijk, omdat het problematische onderscheid tussen duurzame en niet-duurzame goederen wordt omzeild, maar dat vormt tegelijk het zwakke punt ervan: het aanwijzen van gevoelige producten is een algemene beschermingsmaatregel voor een bedrijfstak en niet specifiek gericht is op duurzaamheid. Het is denkbaar dat bijvoorbeeld de pluimveesector de grensbescherming voor de meest concurrentiegevoelige producten overeind kan houden, maar dat zet geen rem op de huidige importen van niet-duurzaam geproduceerd vlees. De kostprijs van bevroren pluimveevlees in Brazilië (en voorheen Thailand) is zo laag dat dit product ook bij hoge invoertarieven de EU binnenkomt voor verdere bewerking. Deze vorm van marktbescherming levert dan wel hogere prijzen op, maar biedt niet zonder meer garanties inzake dierenwelzijn en milieu. Aannemelijk is dat landen die tegen een lage kostprijs produceren, ook met relatief weinig meerkosten aan hogere welzijnsnormen kunnen voldoen en dan dus toch naar de EU kunnen exporteren. Het huidige kostenvoordeel dat landen als Brazilië en Thailand genieten op belangrijke productiefactoren (arbeid, land en voer) voedt de verwachting dat ook met hogere welzijnsnormen producten uit deze landen concurrerend zullen zijn op de Europese markt.

2.4 Compenserende betalingen

De volgende vraag is dan welke mogelijkheden er zijn, gezien vanuit de internationale context, om de extra kosten die voortvloeien uit hoge milieu- en welzijnseisen, te compenseren met directe betalingen. Tot dusver wordt elke vorm van overheidssubsidiering in de landbouw met argusogen bekeken door de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In het algemeen zijn WTO-leden gebonden aan de toezegging om landbouwsubsidies af te bouwen en de invoering van een nieuwe subsidie staat daarmee al gauw op gespannen voet. Daarom wordt producentensteun

voor veehouders op grond van hun prestaties op terreinen als milieu en dierenwelzijn mogelijk aangemerkt als *handelsverstorende* steun onder WTO-regels, met name het landbouwakkoord onder de Uruguay-ronde van de GATT (URAA). Daarbij geldt wel dat maatregelen aan de grens, die in de regel een positief effect hebben op de binnenlandse prijzen, in het algemeen als meer handelsversturend worden aangemerkt dan directe toeslagen.

Specifieke WTO-regels voor subsidies op grond van dierenwelzijnsprestaties ontbreken. In de Annex 2 van URAA wordt een aantal ontkoppelde toeslagen genoemd die zijn vrijgesteld van de verplichting tot het verlagen van handelsversturende steun, de zogenaamde “groene box”. Het is twijfelachtig of het geldende landbouwakkoord toelaat dat specifieke steun met het oog op dierenwelzijn in de groene box wordt ondergebracht. De Europese Commissie heeft in 2003 voorgesteld om dierenwelzijn in Annex 2 op te nemen, maar dit voorstel is na een kille reactie van diverse WTO-leden een stille dood gestorven. Wellicht bieden de eerder vermelde opmerkingen van Lamy ook op dit punt een opening, al wordt lang niet door alle WTO-leden dierenwelzijn gezien als onderdeel van duurzaamheid. In de huidige benadering van de WTO tellen eventuele subsidies op grond van dierenwelzijns- of milieuprestaties onverminderd mee voor de totale omvang van handelsversturende steun die de Europese landbouw ontvangt. Dan moet de omvang van de steun passen binnen het plafond voor de EU zoals vastgelegd in URAA, en ook onder een nieuw te sluiten akkoord in het kader van de Doha-ronde. Door de hervormingen van het GLB in de afgelopen jaren is er volop ruimte onder de URAA-limiet en de verwachting is ook dat een nieuw akkoord ruimte zal bieden. Wat dit betreft zijn er dus geen al te grote problemen.

Er zit echter wel een adder onder het gras. Op grond van de bestaande WTO-regels zijn namelijk ook subsidies die binnen het plafond vallen, in beginsel aanvechtbaar omdat zij binnenlandse producenten bevoordelen ten opzichte van buitenlandse producenten van concurrerende producten. Als veehouders in de EU worden gecompenseerd voor maatregelen die het dierenwelzijn verhogen, benadeelt dat de concurrentiepositie van producenten buiten de EU die eveneens aan de Europese norm voldoen. Dit staat te boek als discriminatie, een zwaar vergrijp in WTO-kader. Benadeelde WTO-leden kunnen dan een procedure aanhangig maken waarin zij de EU dwingen om te bewijzen dat verbetering van het dierenwelzijn de verstoring van de vrijhandel rechtvaardigt en dat de bewuste maatregel een zo klein mogelijke verstoring oplevert. Daarbij is vooral van belang of de omvang van de compensatie in overeenstemming is met de grootte van de extra kosten die voortvloeien uit de dierenwelzijns- en/of milieu-eisen. Wanneer de EU de procedure verliest, zal de maatregel geheel of gedeeltelijk moeten worden teruggedraaid.

3. Het communautaire kader

Stel dat de internationale akkoorden geen onoverkomelijke problemen zouden opleveren, dan is de volgende vraag welke mogelijkheden er binnen de EU bestaan om de transitie naar een duurzame productie en consumptie van vlees te bevorderen. Om volledige Europese inkomenssteun te ontvangen moeten boerenbedrijven met ingang van 2005 voldoen aan wettelijke eisen op het gebied van milieu, gezondheid (mens, plant, dier) en dierenwelzijn. Tevens dient landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie te blijven. Bij elkaar heet dit de ‘randvoorwaarden gemeenschappelijk landbouwbeleid’ of ‘cross-compliance’. Boerenbedrijven die

hieraan niet voldoen krijgen een 'boete' opgelegd in de vorm van een korting op de inkomenssteun die in verhouding staat tot de ernst van de gebreken.

Het pakket van randvoorwaarden is nog in opbouw; zo worden bepalingen rond dierenwelzijn er pas in 2007 in opgenomen. Het betreft dan specifiek de naleving van wettelijke minimeisen voor varkenshouders en kalvermesters en algemene eisen aan het welzijn van dieren in de veehouderij, die aansluiten bij de bekende vijf vrijheden van het welzijnsbeleid voor dieren. Voor andere intensieve veehouderijbedrijven, zoals de vleeskuikens- en leghennenbedrijven, gelden ook na 2007 geen specifieke randvoorwaarden, ondanks het bestaan van een Europese richtlijn voor leghennen. Een Europese richtlijn voor vleeskuikens verkeert in de fase van besluitvorming.

Voor de grondgebonden veehouderij en de vleeskalverhouderij, die nu al in vrij ruime mate bedrijfstoelagen ontvangen, kan overwogen worden deze geleidelijk (voor een deel) te koppelen aan de manier waarop de dieren worden gehouden: naarmate het dierwelzijn beter is gewaarborgd, wordt de toeslag hoger. Dat gaat verder dan minimeisen ten aanzien van dierenwelzijn alleen opnemen in randvoorwaarden. Deze benadering sluit aan bij de opstelling van de Dierenbescherming (2003) die pleitte voor compensaties voor wettelijke eisen, en daarnaast extra vergoedingen voor bovenwettelijke prestaties.

Probleem is dat de varkens- en pluimveehouderij (vrijwel) geen toeslagen ontvangen, zodat de gang van zaken in die sectoren dus ook niet langs die weg kan worden 'gestuurd'. Zo men dat wil, dan zal ook voor deze sectoren een of andere vorm van bedrijfstoelagen moeten worden ingevoerd, bijvoorbeeld gekoppeld aan een dierenwelzijnsindex en milieuprestaties, en ter compensatie van de daarmee samenhangende meerkosten. Het lijkt verdedigbaar dat, als de EU ten aanzien van de productiewijze eisen stelt die verder gaan dan die in concurrerende landen, dan ook compensaties worden verstrekt, ongeacht de diersoort die het betreft (vgl. Dierenbescherming, 2003).

Zo'n systeem biedt, afhankelijk van de te stellen voorwaarden, ook mogelijkheden om desgewenst de verdergaande industrialisering van deze sectoren af te remmen, door als een van de voorwaarden een zekere mate van grondgebondenheid te eisen, bijvoorbeeld in de vorm van uitlooptermijnen. Een opening voor een dergelijke regeling is er, doordat de EU bij de "Agenda 2000-hervorming" van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) dierenwelzijn heeft opgenomen in een lijst van maatregelen die in aanmerking komen voor compensatiesteun onder de noemer plattelandontwikkeling, ook wel de tweede pijler van het GLB genoemd. Dergelijke subsidies stellen Europese landbouwbedrijven in staat om internationaal concurrerend te opereren, ondanks het kostenverhogende effect van striktere regelgeving. Het niveau van zulke betalingen zou gebaseerd moeten zijn op een globale en objectieve berekening van de gemiddelde extra kosten die de EU-regels veroorzaken omdat ze strenger zijn dan de internationaal geldende regels.

Eveneens is denkbaar dat aan de toeslagen voorwaarden worden verbonden die niet betrekking hebben op de manier van produceren op het bedrijf zelf, maar op aangekochte productiemiddelen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat veehouderijbedrijven alleen voor toeslagen in aanmerking komen, wanneer ze gecertificeerd veevoeder - hetzij vanuit de EU, hetzij uit niet-EU-landen - gebruiken, waarvan vaststaat dat het voldoet aan bepaalde duurzaamheidseisen. Voor soja vormen de zgn. Basel-criteria daarvan een voorbeeld. Die aanpak zou geleidelijk verder uitgewerkt kunnen worden. Op die manier krijgt de cross-compliance aanpak ook effect buiten de EU, al zal dit aldaar wellicht niet in dank worden afgenomen. Omdat gecertificeerd veevoeder waarschijnlijk duurder is dan niet-gecertificeerd, zouden extra compensaties nodig zijn om veehouders afdoende schadeloos te stellen.

Complicatie is dat binnen de EU tamelijk harde afspraken bestaan over de budgettaire kaders. Dat zou betekenen dat extra geld voor de intensieve veehouderij ten koste gaat van de steun voor de grondgebonden sectoren. Dat lijkt ongewenst en is wellicht ook contraproductief. Als de EU echt meer wil doen aan het dierenwelzijn in de (intensieve) veehouderij, dan zal ze daarvoor extra geld moeten uittrekken. Anders ontstaat de situatie dat veehouders worden opgezadeld met hogere kosten en dat, bij wijze van spreken, de buurman opdraait voor de compenserende vergoeding. In ieder geval zal de omvang van de toeslagen op peil moeten blijven om ze als sturingsmiddel voor het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen effectief te doen zijn.

4. Via de consument of via de burger?

Met het opperen van de mogelijkheid van compenserende betalingen – of dat nu op EU-niveau of op nationaal niveau gebeurt - wordt in beginsel de opvatting losgelaten dat extra kosten vanwege milieu- en welzijnsregels vergoed moeten worden door de markt (“geïnternaliseerd”). Op die manier moet het gedrag van producenten en consumenten in de gewenste richting worden beïnvloed. Tegenover deze opvatting, die onder andere te vinden is in NMP4 (VROM, 2001) staat de gedachte dat in ieder geval dierenwelzijn moet worden beschouwd als een collectief goed, net als straatverlichting bijvoorbeeld, en dus ook op een of andere manier collectief gefinancierd moet worden (zie bijvoorbeeld Diederer, 2003).

Internalisering van kosten is alleen effectief wanneer voor de hele markt waarbinnen de concurrentie zich afspeelt, hetzelfde regiem geldt. Anders moeten producten waarin bijvoorbeeld de milieukosten zijn geïnternaliseerd, concurreren met producten waarbij dit niet het geval is. Dit zou betekenen dat internalisering van kosten in EU-verband in beginsel wel mogelijk is, maar voor Nederland afzonderlijk niet. Omdat in het beoogde scenario de eisen t.a.v. de productiewijze voor Nederland hoger zijn dan in de rest van de EU, kan met internaliseren van kosten slechts een deel van de doelstellingen worden bereikt. Bijvoorbeeld internaliseren van de milieukosten van niet duurzaam geproduceerde soja is in theorie mogelijk door middel van een heffing aan de grenzen van de EU, maar internaliseren van de extra kosten vanwege specifieke Nederlandse eisen t.a.v. dierenwelzijn kan niet.

Niet onbelangrijk hierbij is dat agrarische producenten, anders dan bijvoorbeeld nutsbedrijven, de extra productiekosten die voortvloeien uit maatschappelijke eisen, niet of nauwelijks kunnen doorberekenen in de opbrengstprijzen vanwege de open internationale concurrentie voor agrarische producten.

BTW-differentiatie?

Als mogelijke maatregel om de afzet van dier- en milieuvriendelijke voedingsmiddelen te stimuleren wordt vaak gesproken over differentiatie van de BTW-tarieven. Een vrijstelling van de BTW voor biologisch voedsel is echter volgens de Minister van LNV niet mogelijk (brief Tweede Kamer, dd. 2-2-2007). Een bezwaar van differentiatie van BTW-tarieven is dat het nogal ‘zwart-wit’ is, in die zin dat een product is vrijgesteld of valt onder het lage tarief of onder het normale tarief. Tarifiering naar de mate van dier- en milieuvriendelijkheid is niet mogelijk. Bij betalingen via de collectieve sector is een meer verfijnde benadering in beginsel wel mogelijk. Daar komt bij dat als de hele dierlijke productie conform het geschetste scenario van Milieudefensie diervriendelijk en semi-biologisch wordt voortgebracht, er weinig valt te differentiëren. Alleen in de aanloop naar de eindfase toe zou dat nuttig kunnen zijn.

Hoste en Meeusen betwijfelen of “de consumentgestuurde productie voldoende prikkels teweegbrengt om te komen tot maatschappelijk gewenste productiewijzen” (Hoste en Meeusen, 2005). Slechts een beperkt deel van de consumenten wil extra betalen voor duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen (Ingenbleek, 2006). Dat zou betekenen dat via de consumentenroute wel stapjes in de goede richting kunnen worden gezet en dat is als zodanig waardevol. Maar de door Milieudefensie beoogde radicale en integrale hervorming van de veehouderij kan echter langs die weg niet worden bereikt. Hoste en Meeusen pleiten voor het ‘burgermodel’ waarbij biologische producenten subsidies ontvangen ter compensatie van de extra kosten. Ook Ingenbleek et al. achten een scheiding van de ‘klantwaarde’ (het voedingsmiddel als zodanig) en de ‘maatschappelijke waarde’ (i.c. diervriendelijke productiewijze) ‘het meest voor de hand liggend’ (Ingenbleek, 2006, blz. 84), mede omdat de consument het liefst ziet dat dierenwelzijn ‘gewoon geregeld is’ zodat hij zich daarover geen zorgen hoeft te maken (Ingenbleek et al., 2004).

Dit model is enigszins te vergelijken met de ook in Nederland toegepaste betalingen voor agrarisch natuurbeheer; in wezen wordt dierenwelzijn als een soort groene dienst behandeld. De kosten van zo’n systeem zouden volgens Hoste en Meeusen aanmerkelijk lager zijn dan bij de gebruikelijke consumentenbenadering, omdat fors bespaard kan worden op kosten van logistiek en marketing. Het ‘burgermodel’ heeft meer voordelen ten opzichte van de consumentenroute, al was het maar omdat allerlei kunstgrepen om de eigen markt, waar hoge maatschappelijke eisen gelden, te beschermen tegen concurrentie van buitenaf, achterwege kunnen blijven. Bovendien kunnen in Nederland voortgebrachte producten gewoon in het buitenland worden afgezet.

Een voordeel van het vergoeden van extra kosten met geld van de belastingbetaler, is dat de lasten dan eerlijker kunnen worden verdeeld. Bij doorberekenen van kosten in de consumentenprijs voor voedingsmiddelen, zouden de consumenten met de laagste inkomens, die relatief het meeste uitgeven aan voedsel, verhoudingsgewijs het meest betalen. Bij financiering via de belastingen is dat niet het geval.

Tussenweg tussen consument en overheid?

Zijn er nog tussenvormen tussen overheid en consument te bedenken? Recentelijk zijn er minder traditionele ideeën geopperd om producenten financieel te ondersteunen bij hun streven naar een meer maatschappelijk verantwoorde veehouderij (Ingenbleek, 2006). Deze houden verband met een meer actieve relatie tussen consument en producent: de consument aanvaardt dat een hoger dierenwelzijn meerkosten met zich meebrengt, terwijl de producent zich manifesteert als leverancier van publieke goederen.

Consumenten kan bijvoorbeeld gevraagd worden een donatie te doen voor dierenwelzijn. Een belangrijk voordeel daarbij is dat de consument niet over dierenwelzijn hoeft na te denken tijdens het aankoopproces van voedingsmiddelen dat onder tijdsdruk plaatsvindt. Een bekend voorbeeld hiervan is de 'Adopteer een kip'-campagne waarbij de consument gevraagd wordt om een donatie voor het houden van biologische legkippen. In ruil daarvoor kan hij van tijd tot tijd eieren halen bij een biologische winkel in de buurt, zonder extra bijbetaling. Op dit thema zijn talloze variaties mogelijk waarbij consumenten bijvoorbeeld jaarlijks een bedrag overmaken en vervolgens op vertoon van hun klantenkaart allerlei verantwoorde producten tegen reguliere prijzen kunnen kopen. Hierbij is bijvoorbeeld samenwerking mogelijk met organisaties als de Dierenbescherming, Greenpeace en het Wereld Natuur Fonds, maar ook met andere commerciële partijen (denk bijvoorbeeld aan de betaling voor groene energie). Wellicht kunnen dergelijke initiatieven door de overheid fiscaal worden gestimuleerd, analoog met het groen beleggen.

5. Maatregelen op nationaal niveau

Bij maatregelen op nationaal niveau is het van belang om onderscheid te maken tussen de maatregelen en kosten van de omschakeling, zoals beschreven in hoofdstuk 5 van eerder genoemd rapport (Van Bruchem, 2007), die in principe eenmalig zijn, en de maatregelen die nodig zijn om de eenmaal gerealiseerde ‘nieuwe veehouderij’ in economisch opzicht duurzaam te houden. Het gaat dus om respectievelijk transitie en exploitatie.

In het algemeen geldt dat maatregelen gericht op herstructurering en de daarbij behorende subsidies en andere faciliteiten, in EU-verband niet op grote bezwaren stuiten, al moeten ze wel voldoen aan bepaalde regels en voorwaarden inzake mededinging en staatssteun. De reconstructie van de intensieve veehouderijgebieden, de opkoopregeling van varkensrechten en fiscale faciliteiten voor welzijnsvriendelijke stallen vormen daarvan voorbeelden. Daarom wordt er verder van uit gegaan dat de transitiemaatregelen in principe niet zullen stuiten op bezwaren van de kant van de EU of de WTO. In het nieuwe regeerakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie worden trouwens nieuwe maatregelen van deze strekking aangekondigd.

Naarmate de overheid de aanpassing en vernieuwing van stallen meer ondersteunt, in welke vorm dan ook, wordt een deel van de extra kosten van de semi-biologische veehouderij opgevangen. Het gaat hier echter slechts om een beperkt deel. Volgens Wijnands et al. (z.j.) komt maar een procent of zes van het verschil in kostprijs tussen gangbare en biologische vleesvarkens voor rekening van de huisvestingskosten.

Aangezien in het door Milieudefensie beoogde scenario de eisen aan de veehouderij in Nederland aanzienlijk verder gaan dan die in de rest van de EU, zullen de hiervoor besproken mogelijke compenserende EU-betalingen niet voldoende zijn om de aan deze eisen verbonden hogere kosten op te vangen. Wil de Nederlandse veehouderij continuïteitskansen hebben, dan zal er dus meer moeten gebeuren. Dat kan in theorie doordat de consument een hogere prijs voor Nederlandse zuivel en Nederlands vlees gaat betalen. De Nederlandse markt kan echter niet worden afgeschermd tegen invoer vanuit andere EU-landen. Dat zou in strijd zijn met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke markt. Als de consument, daartoe gestimuleerd door een slimme vorm van etikettering, bereid is om Nederlandse veehouderijproducten, die in de nieuwe situatie gegarandeerd duurzaam en diervriendelijk zijn voortgebracht, te kopen, de daarvoor noodzakelijke hogere prijs te betalen en goedkopere producten uit andere landen in de schappen te laten liggen, is het probleem opgelost. Over het koopgedrag van buitenlandse consumenten hoeven we ons niet druk te maken, want de exportafhankelijkheid is in de nieuwe situatie praktisch nihil. De kans dat het zo loopt lijkt echter vrij klein.

Wel stellen de afnemers van primaire producten, zoals slachterijen, zuivelproducenten en verpakkers, in toenemende mate kwaliteitseisen die boven het wettelijke minimum uit stijgen. Een belangrijke observatie uit onderzoek naar dierenwelzijn is dat er in de meeste ketens een dominante schakel is, en dat die partij voor een belangrijk deel het niveau van dierenwelzijn 'in de markt' bepaalt – veel meer dan de overheid dat doet. De vraag is echter of de hieruit voortvloeiende extra kosten voor de boer ook worden vergoed. Inmiddels zijn er op dit gebied enkele hoopgevende initiatieven ontplooid, onder meer in de varkenssector en voor ‘weidemelk’.

Aansluitend aan het eerder vermelde ‘burgermodel’ (Hoste en Meeusen, 2005) kan gedacht worden aan een systeem van nationale toeslagen, bovenop en aansluitend bij de eerder bedoelde EU-toeslagen. Het gaat dus om een soort opcenten op de EU-

compensaties, waarvan de omvang moet worden afgestemd op de extra kosten die de Nederlandse veehouders gemiddeld moeten maken vanwege de extra eisen die voortvloeien uit de in Nederland geldende maatschappelijke voorkeuren. Met het oog op mogelijke concurrentievervalsing moet overcompensatie worden vermeden. Ook moet in het EU-beleid ruimte worden geboden voor een dergelijk systeem. In het kader van het plattelandsbeleid, dat sterke nationale dimensies heeft, lijkt dat niet op voorhand uitgesloten. Daarbij zal het wel moeilijk zijn om dat deel van de compensatie dat betrekking heeft op de structuur van de sector en op de beloning van de veehouder (zie van Bruchem, 2007, blz. 24 e.v.) hierin onder te brengen. De extra kosten daarvoor vloeien immers niet voort uit eisen t.a.v. milieu- en/of dierenwelzijn. Voor de grondgebonden veehouderij komen de nationale 'opcenten' bovenop de bedrijfstoelagen. Voor de andere veehouderijsectoren zou kunnen worden gedacht aan een soort 'dierzorgcontracten', analoog aan de overeenkomsten voor landschapsbeheer, waarin prestatie en contraprestatie worden vastgelegd. Dat vergt echter wel extra administratie. Een bedrag per dier in combinatie met een nationale cross compliance is eenvoudiger. Daar kunnen desgewenst ook voorwaarden aan worden verbonden die betrekking hebben op toeleveringen, zoals het gebruik van gecertificeerd veevoeder. Niet duidelijk is of zo'n systeem in EU-verband toegestaan zou worden. Verwacht mag worden dat het aantal dieren door het gekozen systeem met koppeling aan de grond niet veel zal toenemen, zeker wanneer ook in de nieuwe situatie het systeem van varkens- en pluimveerechten wordt gehandhaafd.

Wat zou zo'n nationaal toeslagstelsel kosten? In het eerdergenoemde rapport (van Bruchem, 2007) is uitgerekend dat de exploitatiekosten van een veehouderij zoals beoogd door Milieudefensie, ongeveer een miljard euro per jaar hoger zijn dan het huidige systeem, exclusief transitiekosten. Een deel van dat bedrag wordt uit EU-middelen betaald, een deel uit nationale middelen. Een miljard euro per jaar is een enorm bedrag, maar aan de andere kant komt het overeen met slechts zo'n 0,8% van de totale belastingopbrengsten. Dus door de belastingen met dat percentage te verhogen, kan de samenleving de gewenste milieu- en diervriendelijke en kleinschalige veehouderij krijgen en ook de veehouder een passende beloning ontvangen.

Het door Milieudefensie beoogde scenario kent ook een structuurcomponent, in die zin dat de (intensieve) veehouderij zich moet (blijven) afspelen binnen een structuur van gezinsbedrijven en dus niet te grootschalig moet worden. Met behulp van toeslagen of premies is op dat punt meer te bereiken dan met prijsverhogingen. De laatste leveren immers meer op naarmate het bedrijf groter is en zetten dus zeker geen rem op het schaalvergrotingsproces. Aan toeslagen of premies kan een maximumbedrag per bedrijf worden verbonden, al zitten daar in de praktijk wel veel haken en ogen aan. In principe kan op die manier een ongewenst geachte schaalvergroting worden afgeremd.

6. Concretisering

Welke conclusies kunnen nu getrokken worden uit bovenstaande beschouwingen en welke beleidsmogelijkheden zijn het meest kansrijk om het doel te bereiken?

A. Internationaal

- Het is van belang dat getracht wordt in het internationale overleg de duurzaamheidseisen op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen. Voor milieueisen ligt dit wellicht wat minder moeilijk dan voor eisen ten aanzien van dierenwelzijn. Er dient een vorm van integratie te komen tussen handelsoverleg en

duurzaamheidsoverleg op internationaal niveau. In dat kader zouden ook afspraken gemaakt moeten worden over duurzaamheidsheffingen, zodat externe kosten geïnternaliseerd kunnen worden in de prijzen.

- Voor zover dit onvoldoende lukt, kan overwogen worden landen of blokken de mogelijkheid te geven om de invoer van producten die niet aan de interne regels voldoen, te beperken, bijvoorbeeld door een niet-duurzaamheidsheffing. Deze heffing mag niet hoger zijn dan het door de extra eisen veroorzaakte verschil in kostprijs. Dit vraagt om aanpassing van de WTO-regels en dat geeft tegelijk aan dat het in ieder geval een zaak van lange adem zal zijn.
- Een alternatief, dat internationaal wellicht iets minder moeilijk ligt, is dat een land dat hoge eisen stelt aan de manier van produceren, bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn, de eigen producenten daarvoor mag compenseren. Deze laatste optie sluit aan bij de verschuivingen die zich de afgelopen 10-15 jaar voordoen in het beleid ten aanzien van de agrarische sector: van grensbescherming en prijsondersteuning naar directe betalingen.

B. EU-niveau

- Heffingen aan de EU-grenzen voor producten die niet voldoen aan de eisen die de EU stelt aan haar eigen producenten, vormen een mogelijkheid, maar liggen moeilijk in WTO-verband. Voor eisen op het gebied van milieu wellicht iets minder moeilijk dan voor eisen ten aanzien van dierenwelzijn.
- Een heffing op eiwithoudende producten, los van de manier van produceren, met de bedoeling om de productie van veevoedergrondstoffen binnen de EU te beschermen, ligt in WTO-verband moeilijk en vergt in ieder geval nieuwe onderhandelingen. Daarnaast bestaan over dit onderwerp bilaterale afspraken tussen EU en VS, waarover opnieuw onderhandeld zou moeten worden.
- Compenserende betalingen lijken, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, in WTO-verband minder op bezwaren te zullen stuiten dan maatregelen aan de grens, al zullen ook compenserende betalingen zeker het nodige overleg vergen. Binnen de EU wordt dierenwelzijn aangemerkt als een van de doelstellingen van het plattelandsbeleid. In dat kader verdient het aanbeveling om naast compensaties voor wettelijke eisen, ook premies mogelijk te maken voor bovenwettelijke prestaties op het gebied van milieu en dierenwelzijn. Bij dat laatste kan een koppeling plaatsvinden aan een dierenwelzijnsindex. Het moet mogelijk worden om compenserende toeslagen en premies te verstrekken voor veehouderijsectoren die niet grondgebonden zijn, zoals varkens en kippen.
- Vanzelfsprekend moeten bovenbedoelde toeslagen en premies gekoppeld worden aan de gebruikelijke cross-compliance eisen. Daarbij kan overwogen worden om deze eisen te 'externaliseren', in die zin dat ook op het bedrijf gebruikte productiemiddelen aan eisen van duurzaamheid moeten voldoen. Gedacht kan worden aan het gebruik van gecertificeerd veevoer.
- Het lijkt wenselijk en redelijk voor de hierboven bedoelde toeslagen en premies extra middelen uit te trekken, anders moet de ene agrariër inleveren voor de andere en kunnen contraproductieve gevolgen optreden doordat de grondgebonden sectoren onder druk komen.

C. Nationaal

- Voor internaliseren van externe kosten zijn niet veel mogelijkheden omdat de Nederlandse markt niet afgeschermd kan worden van de andere EU-landen. Daarnaast kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van zulke beleidsinstrumenten met het oog op de gewenste eindsituatie. Zo heeft een heffing op kunstmest weinig effect op de niet-grondgebonden veehouderij, behalve dat het veevoer duurder wordt,

en zal de grondgebonden veehouderij toch ophouden met het gebruik van kunstmest omdat ze biologisch gaat produceren. Voor een heffing op bestrijdingsmiddelen geldt iets dergelijks. Bovendien bestaat bij de laatste het risico van ontduiking door aankoop in buurlanden.

- Maatregelen om de consument te stimuleren tot een meer verantwoord koopgedrag zijn op zichzelf waardevol. Financiële prikkels (premies etc.) kunnen hierbij een rol spelen. Het is echter niet waarschijnlijk dat langs die weg de complete omschakeling zoals beoogd gerealiseerd kan worden. Hetzelfde geldt voor tussenvormen zoals 'adopteer een kip' en dergelijke. De overheid zou dergelijke initiatieven fiscaal kunnen bevorderen.

- Voor nationale maatregelen gericht op de extra exploitatiekosten van de 'nieuwe veehouderij' geldt min of meer hetzelfde als wat hierboven voor de EU is gezegd. Aparte betalingen voor prestaties op het gebied van milieu- en dierenwelzijn zijn waarschijnlijk effectiever dan andere routes. Voor een deel kunnen deze via de EU lopen. Daarnaast zouden nationale 'opcenten' mogelijk moeten zijn voor landen die (nog) hogere eisen stellen dan in de EU het geval is. De hoogte van zulke extra nationale premies moet dan wel gekoppeld zijn aan bedoelde prestaties en niet hoger zijn dan nodig is om de extra kosten vanwege de bijzondere eisen te dekken.

- Het beoogde scenario van Milieudefensie leidt niet alleen tot extra kosten vanwege milieu- en welzijnseisen, maar ook vanwege de gewenste kleinschalige structuur. Daarvoor zal het lastig worden om in EU-verband ruimte te krijgen voor compenserende toeslagen. Wat wel kan en niet op overwegende bezwaren stuit van de EU of de WTO, is het stimuleren van kostprijsverlagende maatregelen in de semi-biologische veehouderij zoals beoogd door Milieudefensie. Aan efficiencyverbetering in de gangbare veehouderij is de afgelopen decennia veel aandacht besteed, maar alternatieve, meer extensieve systemen zijn wat dat betreft stiefmoederlijk behandeld. Dus daar zal waarschijnlijk 'een wereld zijn te winnen'. De overheid zou proefprojecten op dit gebied kunnen subsidiëren. Naarmate het verschil in kostprijs tussen de gangbare veehouderij in omliggende landen en de voor Nederland beoogde semi-biologische veehouderij kleiner wordt, hoeven consument en/of belastingbetaler minder 'bij te betalen'.

- Behalve ondersteuning bij de exploitatie, is ook steun nodig bij de omschakeling naar de nieuwe veehouderijsystemen. Dat is vooral een kwestie van investeringen faciliteren. Dat kan door fiscale maatregelen (duurzame investeringsaftrek etc.), al werken die meestal alleen wanneer er redelijke inkomens worden behaald. Men kan ook denken aan directe investeringspremies voor dit doel. Ook kan gedacht worden aan goedkope leningen, bijvoorbeeld door het verstrekken van leningen voor dit te doel te beschouwen als een vorm van 'duurzaam beleggen'.

=====

Geraadpleegde literatuur

- Bruchem, C. van, *Verkenning economische aspecten van een kleinere en meer extensieve veehouderij*, LEI, Den Haag, 2007.

- Diederien. P., Burger laat die consument met rust! In: H. Dagevos en L. Sterrenberg, *Burgers en consumenten; tussen tweedeling en twee-eenheid*; LEI/Rathenau Instituut, 2003.
- Dierenbescherming, *In de kudde; het opnemen van dierenwelzijn in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van de Europese Unie*. Den Haag, 2003.
- Horne, P.L.M. van, en S. T. Goddijn, Sociale aspecten in de Braziliaanse pluimveevleessector, In: *LEI-Agrimonitor*, juli 2005.
- Horne, P.L.M. van, en N. Bondt, *Kostprijsontwikkeling kuikenvlees 2004-2010; Basisjaar 2004*; Rapport 2.06.02; Lei, Den Haag, 2006
- Hoste, R. en M. Meeusen, *Betaalbaar opschalen van biologische productie; Naar een burgerbenadering van biologische consumptie*. LEI, Den Haag, 2005.
- Ingenbleek, P, M. Binnekamp en H. van Trijp, *Betalen voor dierenwelzijn: Barrières en oplossingsrichtingen in consumenten- en business-to-business markten* LEI - Rapport 5.06.02, Den Haag, 2006.
- Ingenbleek, P.T.M., M. Binnenkamp, J.C.M. van Trijp en J.J. de Vlieger, *Dierenwelzijn in de markt; Een drieluik van consumenten, retailers en belangenorganisaties in Europa*; LEI-Rapport 5.04.11, Den Haag, 2004
- Ingenbleek, P.T.M. (red.), *Dierenwelzijn in transitie; Thema's rond de implementatie van de dierenwelzijnsindex*; LEI-Rapport 5.06.04, Den Haag, 2006
- VROM (Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), *Een wereld en een wil; Nationaal Milieubeleidsplan 4*; Den Haag, 2001.
- Wijnands, J.H.M., M.J.G. Meeusen, T.A. Vogelzang en C.P.A. van Wageningen (z.j.), *Visies op Biologische landbouw; verscheidenheid bij gelijk intentie*; WUR, Wageningen