

Vergaderjaar 2009–2010

28 973

Toekomst van de intensieve veehouderij

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2010

Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van de motie Atsma c.s. (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 XIV, nr. 88) waarin werd verzocht de economische gevolgen te onderzoeken van de ammoniak- en welzijnsmaatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de eisen per 2013 uit het Besluit ammoniak huisvesting veehouderij (hierna: Besluit huisvesting) en het Varkensbesluit. Het onderzoeksrapport, dat is opgesteld door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in samenwerking met DLV Dier Groep BV en Wageningen UR Livestock Research, bied ik u hierbij aan.¹ In deze brief ga ik in op de hoofdlijnen van de resultaten van het LEI-onderzoek en mijn beleidsinzet.

Resultaten LEI-onderzoek

Uit het LEI-onderzoek blijkt dat er omvangrijke investeringen nodig zijn om te kunnen voldoen aan de wettelijke ammoniak- en dierwelzijnseisen per 2013. In geval er nog geen aanpassingen zijn verricht, is een kwart van de totale investeringen gericht op ammoniakmaatregelen en driekwart op welzijnsmaatregelen. Binnen de welzijnsmaatregelen betekent de vergroting van het leefoppervlak van de dieren een grote investering en hogere kosten, wanneer dit door verbouw van bestaande stallen moet worden gerealiseerd. Bij nieuwbouw van stallen zijn de extra investeringen en kosten lager. Dit laatste geldt ook voor investeringen in 18 millimeter roostervloeren in vleesvarkensstallen.

Het LEI geeft aan dat als gevolg van de gemiddeld lage opbrengstprijzen en lage inkomens in de varkenshouderij in de afgelopen jaren, de financieringsruimte op veel bedrijven te klein is om alle vereiste investeringen in wettelijke ammoniak welzijnsmaatregelen te kunnen verrichten. Circa 35% van de bedrijven (in totaal circa 2750 bedrijven) heeft een goede financiële positie en voldoende mogelijkheden om te investeren in de ammoniak- en welzijnsmaatregelen. Circa 15% van de bedrijven zal om financiële redenen moeten stoppen. De overige bedrijven zullen volgens het LEI bij een gelijktijdige invoering per 2013 van de wettelijke maatre-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gelen in ernstige financiële problemen komen en mogelijk stoppen. Een deel van de bedrijven in deze categorie zal via alternatieven of creatieve oplossingen hun bedrijf kunnen voortzetten. Dit is niet gekwantificeerd. Het aflopen van de wettelijke overgangstermijnen per 2013 versnelt schoksgewijs het autonome herstructureringsproces. Volgens het LEI zal bij een omvangrijke bedrijfsbeëindiging omstreeks 2013 de vrijkomende productiecapaciteit op korte termijn waarschijnlijk niet overgenomen kunnen worden. De perspectiefvolle bedrijven kunnen niet onbeperkt groeien de eerstkomende jaren omdat hun financieringsruimte ook aan grenzen is gebonden en vanwege langlopende vergunningtrajecten. Volgens de LEI-berekeningen kan hierdoor de omvang van de varkensstapel de eerstkomende jaren sterk krimpen. Wanneer rekening gehouden wordt met het aanpassingsvermogen van een deel van de varkensbedrijven verwacht het LEI dat de omvang van de krimp lager zal zijn. Dit is niet kwantitatief in beeld gebracht. Het LEI concludeert wel dat de kans groot is dat de varkensstapel met enkele tientallen procenten zal krimpen op de korte termijn. Een dergelijke krimp heeft naast de primaire varkenshouderij ook gevolgen voor de toeleverende en verwerkende industrie en de periferie. Het LEI heeft niet onderzocht of sprake is van een tijdelijk of een structureel effect.

Duurzame varkenshouderij

In mijn Toekomstvisie duurzame veehouderij (Kamerstukken II 2007–2008, 28 973, nr. 18) heb ik aangegeven dat de varkenshouderij zich in 2023 moet hebben ontwikkeld tot een duurzaam producerende keten met een breed draagvlak in de samenleving. De Nederlandse varkenshouderij moet produceren in een hoog ontwikkelde stedelijke omgeving die hoge eisen stelt aan de «license to produce». Op de Europese, internationale markt heeft de Nederlandse varkenshouderij een sterke positie. Daarbij bevindt de sector op het punt van welzijn zich in de Europese kopgroep. Sinds 1998 ligt bijvoorbeeld de leefoppervlakenorm voor vleesvarkens ruim 20% boven de EU-norm.

Tegelijkertijd moet de sector inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en wensen ten aanzien van productiemethoden in de veehouderij. De varkenshouderij zal met ketenpartijen en met maatschappelijke organisaties gezamenlijk moeten werken aan duurzame bedrijfsystemen die gedragen worden door de samenleving.

Ik zie op dit punt momenteel een perspectiefvolle én essentiële ontwikkeling plaatsvinden in het omschakelingsproces naar een duurzame varkenshouderij.

In toenemende mate is bij internationaal opererende markt- en ketenpartijen op de Noordwest Europese markt een trend waar te nemen waarbij maatschappelijke waarden, die verder gaan dan de wettelijke eisen, worden geïnternaliseerd in varkensvleesketen. Een deel van de meerkosten van dergelijke concepten wordt verankerd in de marktprijs in plaats van afgewenteld naar de varkenshouders.

Het recente initiatief van Albert Heijn, VION en de Dierenbescherming met het tussensegment varkensvlees is een uitgesproken voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling. Dit geeft een nieuwe impuls aan de verduurzaming in de varkenshouderij en is een grote uitdaging voor de komende jaren. Deze markttrend zal de komende jaren naar verwachting doorzetten zowel in Nederland als in Noordwest-Europa en stimuleert een omslag in de wijze van produceren in de varkensketen. Het sluit aan bij mijn beleid in de Nota dierenwelzijn, de Uitvoeringsagenda duurzame veehouderij, de Nota duurzaam voedsel en het Convenant marktontwikkeling verduurzaming dierlijke producten, dat is gericht op een vergaande verduurzaming van productie en aanbod van duurzame dierlijke producten met betrokkenheid van de gehele keten.

Beleidsinzet

Het LEI onderzoek geeft aan dat de gevolgen van de op stapel staande maatregelen voor de structuur en omvang van de varkenshouderij aanzienlijk zijn. Het herstructureringsproces als gevolg van het aflopen van de overgangs-termijnen voor de ammoniak- en welzijnsmaatregelen per 2013 dreigt ten koste te gaan van het toekomstperspectief van veel bedrijven in de sector, inclusief de toeleverende en verwerkende industrie en de periferie. Ik sluit mijn ogen niet voor de huidige financiële situatie in de sector en de sociale en economische gevolgen van de ammoniak- en welzijnsmaatregelen. Om het proces van herstructurering en een renderende verduurzaming van de sector geleidelijker te kunnen laten verlopen, wil ik binnen de kaders van de Europese regelgeving een evenwichtige balans aanbrengen tussen dierenwelzijn, milieu en economie zonder afbreuk te doen aan de lange termijn doelen voor een duurzame varkenshouderij.

Ammoniakbeleid

Voor wat betreft de uitvoering van het Besluit huisvesting ammoniak-emissie veehouderij en het Actieplan ammoniak (Tweede Kamer 2009–2010, 30 654, nr. 76) verwijs ik u naar de brief van de minister van VROM van 16 maart jl.

Welzijnsbeleid

In 2013 worden conform het Varkensbesluit de volgende maatregelen van kracht:

- a) De Europese eis voor het houden van dragende zeugen in groepshuisvesting;
- b) De implementatie van de EU-eis van een spleetbreedte van 18 millimeter in de roostervloeren van vleesvarkensstallen;
- c) De eenzijdige Nederlandse aanscherping ten opzichte van de Europese Varkensrichtlijn van de leefoppervlakenormen voor biggen en vleesvarkens.

ad a) Groepshuisvesting van dragende zeugen

De Europese eis van groepshuisvesting per 2013 staat niet ter discussie. Hier is het kritische omslagpunt gepasseerd. Op dit moment heeft circa 60% van de zeugenbedrijven geheel of gedeeltelijk geïnvesteerd in groepshuisvesting. De resterende bedrijven zullen voor 2013 de bedrijfsvoering aanpassen of stoppen.

ad b) Spleetbreedte in roostervloeren in vleesvarkensstallen

De Europese Varkensrichtlijn schrijft sinds 2003 roosters voor met een spleetbreedte van 18 millimeter om op volledig roostervloeren het lopen en ligcomfort te waarborgen. Deze Europese maatregel moet per 2013 in alle vleesvarkensstallen zijn ingevoerd. In Nederland gold tot 2003 in vleesvarkensstallen een maximale spleetbreedte van 20 millimeter in halfroostervloeren (40% dichte vloer).

Sinds 2003 wordt in Nederland bij ver- en nieuwbouw de Europese eis gehanteerd. Bij een geplande ver- of nieuwbouw is deze eis goed in te passen en brengt het minder extra kosten met zich mee dan wanneer de ver- of nieuwbouw alleen vanuit het oogpunt van de roosters moet plaatsvinden. Naast Nederland kent ook Denemarken een nationale eis voor het houden van vleesvarkens op halfroostervloeren. Denemarken hanteert de interpretatie dat de Europese eis van 18 millimeter alleen geldt voor volledige roostervloeren.

Deense vleesvarkensbedrijven mogen volgens de Deense overheid bij halfroostervloeren roosters met een spleetbreedte van 20 millimeter blijven gebruiken.

Op dit moment staan er in Nederland nog veel vleesvarkensstallen waarvoor geen ver- of nieuwbouw gepland is.

Het alleen om spleetbreedte vervangen van de roosters in bestaande stallen gaat namelijk gepaard met het afbreken van de hokinrichting en soms zelfs de hele stal omdat de roostervloer deel uitmaakt van het fundament. Dit betekent een aanzienlijke kapitaalvernietiging. Ik zal daarom bij de Europese Commissie nagaan of de Deense interpretatie correct is. Afhankelijk daarvan zal ik bekijken welke mogelijkheden er zijn voor de Nederlandse situatie.

Bij de komende herziening van de Varkensrichtlijn zal ik ten aanzien van de roostervloeren in vleesvarkenstallen inzetten op het stellen van doelvoorschriften voor welzijnsvriendelijke vloeren.

ad c) Leefoppervlakte biggen en vleesvarkens

De Europese leefoppervlakenormen voor biggen en vleesvarkens dateren van begin jaren '90. Deze norm is per big 0.3 m² en per vleesvarken van 85 tot 110 kg 0.65 m². Bij de herziening van de Varkensrichtlijn in 2003 zijn deze normen niet aangepast. De Europese Commissie heeft wel aangegeven dat bij een volgende herziening uit wetenschappelijk onderzoek moet blijken hoeveel ruimte per big en per vleesvarken nodig is. De wetenschappelijke onderzoeken zijn afgerond. Hieruit blijkt dat 1 m² vanuit welzijnsoogpunt gewenst is en ook de productieresultaten verbetert. De herziening van de richtlijn laat echter op zich wachten. De evaluatie en herziening van de Varkensrichtlijn staat vanaf 2012 op de Europese agenda. Mocht de Varkensrichtlijn nog vóór 2013 worden herzien dan zal op het gebied van de leefoppervlakenormen zeker sprake zijn van ruime overgangstermijnen.

De huidige norm in het Nederlandse Varkensbesluit is voor gespeende biggen 0.3 m² per dier. Voor vleesvarkens van 85 tot 110 kg geldt thans een norm van 0.8 m² per dier, ruim 20% hoger dan de huidige EU-norm; in stallen van vóór 1998 geldt een norm van 0.7 m².

Per 2013 geldt een leefoppervlakenorm van 0.4 m² voor biggen en 1 m² voor vleesvarkens. Deze wetenschappelijk onderbouwde normen zijn sinds 1998 vastgelegd in het Varkensbesluit. In 2002 is de nationale overgangstermijn verlengd van 2008 naar 2013. Hierbij werd er destijds vanuit gegaan dat per 2013 de Europese normen ook zouden zijn aangescherpt. Dit zal zeer waarschijnlijk niet het geval zijn. Hierdoor zal het gat met de Europese normen per 2013 verder toenemen.

Naast Nederland hanteren Duitsland, Oostenrijk en Zweden hogere leefoppervlakenormen voor vleesvarkens van 85 tot 110 kg dan de Varkensrichtlijn, namelijk respectievelijk 0.75, 0.7 en 1 m² per dier. Alle overige lidstaten, waaronder belangrijke concurrerende varkenslanden zoals Denemarken, Frankrijk en Spanje, hanteren in de nationale regelgeving de EU-normen.

Een eenzijdige nationale verhoging van de norm voor de leefoppervlakte voor vleesvarkens tot 1 m² per 2013 heeft aanzienlijke gevolgen voor de kostprijs en de Nederlandse concurrentiepositie van de vleesvarkenshouderij. In de meeste andere lidstaten treedt deze kostprijsverhoging niet op. In bestaande stallen neemt bij een leefoppervlakenorm van 1 m² (ten opzichte van de Europese norm van 0.65 m²) de kostprijs toe doordat in dezelfde stal 30% minder dieren gehouden kunnen worden. De oorspronkelijke investeringen lopen door en moeten opgebracht worden door

minder varkens. Bij nieuwe stallen met een structurele bedrijfsaanpassing zijn de extra kosten geringer.

Beleidsafweging

Het vergroten van de leefruimte is essentieel voor het verbeteren van het welzijn van de varkens. In de Nota dierenwelzijn heb ik aangegeven waar mogelijk te streven naar een voorloperpositie op het terrein van dierenwelzijn en te streven naar een Level playing field onder voorwaarden. Inzet is de verbetering van het welzijn via aanscherping van wettelijke eisen in de eerste plaats via het EU-spoor te realiseren, in samenwerking met gelijkgestemde lidstaten.

In mijn welzijnsbeleid leg ik verder grote nadruk op het stimuleren van innovaties en investeringen in diervriendelijke houderijsystemen, die verder gaan dan de wettelijke eisen, en van de markt- en consumentenvraag naar diervriendelijke en duurzame producten. Zoals aangegeven in de Nota dierenwelzijn komt nationale regelgeving voor mij in beeld wanneer het vanuit de optiek van dierenwelzijn echt gewenst is en wanneer er een reëel handelingsperspectief is zodat de stap kan rekenen op draagvlak. Ik wil daarbij het welzijnsprobleem niet exporteren.

Ik constateer dat de Nederlandse varkenshouderij op het punt van welzijn zich in de Europese kopgroep bevindt.

Gezien het feit dat de Nederlandse varkenshouders internationaal moeten kunnen concurreren wil ik niet verder voor de troepen uitlopen. Dit leidt tot het risico dat de productie verplaatst wordt naar andere landen waar het welzijn niet beter of zelfs slechter is geborgd. Per saldo schieten de dieren daarmee niets op. Ik ga evenwel niet lijdzaam afwachten wat Europa doet, maar zal mij met kracht inzetten voor een verbetering van het welzijn van varkens op EU-niveau.

Op basis van deze uitgangspunten stel ik voor de nationale verhoging van de leefoppervlakenormen tot 0.4 m² per big en 1 m² per vleesvarken te laten vervallen en deze te koppelen aan de resultaten van de aangekondigde evaluatie en herziening van de Varkensrichtlijn.

Ik zal bij de Europese Commissie de mogelijkheden nagaan van een versnelde herziening van de Varkensrichtlijn. Mijn inzet hierbij is een oppervlakenorm van 1 m² voor vleesvarkens en 0.4 m² voor biggen.

Als compenserende maatregel stel ik voor de leefoppervlakenorm voor vleesvarkens per 2013 aan te scherpen tot 0.8 m² voor alle dieren. Deze norm zal derhalve ook gaan gelden voor vleesvarkens die gehouden worden in stallen die gebouwd zijn vóór 1998. Voor deze dieren geldt nu nog de norm van 0,7 m².

Naast voldoende leefruimte is het aanbieden van een deugdelijke hokverrijking belangrijk voor het welzijn van de varkens. In vergelijking met het vergroten van de leefoppervlakenorm vergt meer en betere hokverrijking een minder grote investering, terwijl er wel op korte termijn welzijnswinst kan worden geboekt. Daarom stel ik voor de invulling van en de controle op de uitvoering van de eisen uit het Varkensbesluit voor hokverrijking te verduidelijken.

Verder zal ik de mogelijkheden onderzoeken om per 1 januari 2011 in de bestaande fiscale en subsidieregelingen voor investeringen in bovenwettelijke welzijnsmaatregelen als basisvoorwaarde op te nemen dat stallen voor gespeende biggen en vleesvarkens minimaal 0.4 m² respectievelijk 1 m² leefruimte per dier hebben. Ik zal tevens onderzoeken of er in het stimuleringsinstrumentarium extra impulsen voor dierenwelzijn ingebouwd kunnen worden. Daarnaast zal ik in het kader van het Convenant marktontwikkeling duurzame dierlijke producten keteninitiatieven voor marktsegmenten varkensvlees met een welzijnsplus en de verdere uitrol van deze segmenten blijven stimuleren en faciliteren.

Met dit maatregelpakket zit en blijft de Nederlandse varkenshouderij wat betreft het welzijn van de varkens in de Europese kopgroep. De varkensvleesketen krijgt de gelegenheid maximaal in te zetten op de net op gang gekomen ontwikkeling van marktsegmenten met een welzijnsplus. Een gezamenlijke aanpak van varkenshouders met ketenpartijen en maatschappelijke organisaties biedt de beste waarborgen om effectief in te spelen op de veranderende wensen van de samenleving. Door het stimuleren van bovenwettelijke welzijnsmaatregelen in deze marktsegmenten wordt de ontwikkeling naar meer leefruimte voor varkens en andere welzijnsverbeterende maatregelen onomkeerbaar. Regelgeving zet ik daarbij in als sluitstuk.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg